

DIE ABGABEN DER AUSGLEICHSEINRICHTUNGEN IM SYSTEM DES ALLGEMEINEN ABGABENRECHTS

von
Dipl.-Kfm. Reinhold Strauß
aus
Esslingen

1971



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548824_0002

DIE ABGABEN DER AUSGLEICHSEINRICHTUNGEN IM SYSTEM DES ALLGEMEINEN ABGABENRECHTS

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

(Dr. rer. pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt

von

Dipl.-Kfm. Reinhold Strauß

aus

Esslingen



Referent:

Prof. Dr. W. Henke

Korreferent:

Prof. Dr. W. Schick

Tag der mündlichen Prüfung:

7. Juli 1971

Redaktionelle Anmerkung:

Die vorliegende Arbeit wird vom Verfasser in begrenzter Stückzahl selbst verlegt. Sie kann von ihm direkt bezogen werden.

V o r w o r t

"Die Arbeit versteht sich als ein Beitrag zu einer exakten Definition des grundgesetzlichen Steuerbegriffs. Eine abgerundete Umschreibung des Begriffs der Steuer wird erst dann gelingen, wenn nicht nur die Gebühr, sondern die gesamten nichtsteuerlichen Abgaben klar umrissen und von der Steuer abgesetzt werden. Die Verwirklichung dieses Anliegens in seiner Gesamtheit würde den Rahmen einer Dissertation überschreiten. Die nichtsteuerlichen Abgaben berühren eine derartige Fülle von grundsätzlichen Problemen aus zwei wissenschaftlichen Fachdisziplinen, der Rechts- und der Finanzwissenschaft, daß sich eine Beschränkung des Themas als unumgänglich erweist.

Die exakte Definition der nichtsteuerlichen Abgaben ist nach alledem ein dringendes verfassungsrechtliches Gebot. Der Bedeutung dieses Postulats wird das bisherige Bemühen der Rechtswissenschaft um diese Frage nicht gerecht."

"Die hier vorgeschlagene Einordnung... leitet über zu einer Untersuchung der Beiträge und der Sonderabgaben, die außerhalb des Themas dieser Arbeit liegt, deren Inangriffnahme indes für die umfassende Bestimmung des grundgesetzlichen Steuerbegriffs unerlässlich ist. Solange Beiträge und Sonderabgaben nicht exakt umschrieben sind, wird die Definition der Steuer und damit auch die der Gebühren und Preise offen bleiben."¹⁾

1) zit.: Kreft, Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, Diss. Münster 1968
Vorwort, S. 20, Schlußwort

G l i e d e r u n g

	Seite
Vorwort	
<u>1. Teil - Die Ausgleichseinrichtungen</u>	1
1. Abschnitt - Einleitung	1
1. Begriff und Wesen der Ausgleichseinrichtungen	1
1. Die Auffassungen der Literatur	1
2. Die Rechtsprechung	3
II Skizzenhafte Darstellung der einzelnen Ausgleichseinrichtungen	4
2. Abschnitt - Begriff, Wesen und Tatbestandsmerkmale der Ausgleichseinrichtungen i.e.S., Kreditsinrichtungen und Versicherungen	44
1. Der Zahlungsmechanismus der Ausgleichseinrichtungen, Kreditsinrichtungen und Versicherungen	44
2. Die öffentlich-rechtliche Natur der Ausgleichseinrichtungen i.e.S., Kreditsinrichtungen und Versicherungen	46
3. Die politische und rechtliche Verknüpfung von öffentlichen Abgaben und öffentlichen Ausgaben in den Ausgleichseinrichtungen i.w.S.	50
4. Die Zwecksetzung und Zweck- bzw. Ertragsbindung der Ausgleichseinrichtungen i.w.S.	51
5. Die Gruppen der Belasteten und Begünstigten im Rahmen der Ausgleichseinrichtungen, Kreditsinrichtungen und Versicherungen	55
6. Das Ausgleichs- und Umverteilungsobjekt der Ausgleichseinrichtungen	58
7. Die Ausgleichstechnik als Wesensmerkmal der Ausgleichseinrichtungen	59
8. Die Geschlossenheit des Ausgleichssystems	60
9. Die Verwaltungsorganisation der Ausgleichseinrichtungen als beschreibendes Wesensmerkmal der Ausgleichseinrichtungen	62
10. Der politische Ausnahmecharakter der Ausgleichseinrichtungen	65
11. Der Ausgleichsgeist, die Ausgleichsprinzipien, das Prinzip der Solidarität als normative Wesensmerkmale der Ausgleichseinrichtungen	67
12. Zusammenfassung der Zwischenergebnisse und abschließende Umschreibung der Ausgleichseinrichtungen	69
13. Abgrenzung der Ausgleichseinrichtungen gegenüber verwandten Institutionen der Wirtschaftslenkung	70

	Seite
3. Abschnitt - Die Auffassungen vom Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben	72
I. Die Rechtsprechung	72
II. Die wichtigsten Meinungen der Literatur	75
<u>2. Teil - Das Abgabensystem</u>	81
4. Abschnitt - Begriff und System der öffentlichen Abgaben	81
I. Das System der öffentlichen Abgaben	82
II. Die rechtliche Bedeutung der Systematisierung und Abgrenzung der einzelnen Abgabearten	82
III. Die Auffassungen des Schrifttums und der Rechtsprechung über das System der öffentlichen Abgaben - Versuche der Erweiterung	84
5. Abschnitt - Begriff und Wesen der Steuer - Auslegung der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO	93
I. Vorbemerkung	93
II. Die Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO und ihre Begriffsmerkmale	97
1. Das Begriffsmerkmal der "Aufbringung von Geldleistungen"	98
2. Die "hoheitliche" Auferlegung der Geldleistung	100
3. Das "öffentliche Gemeinwesen" in der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO	101
a) Die Auffassungen der Literatur und Rechtsprechung (dargestellt in Gruppenmeinungen)	102
b) Kritische Würdigung der verschiedenen Gruppenmeinungen	106
ba) Kritik der Gruppenmeinung I (Hl)	106
bb) Kritik der Gruppenmeinung III	107
bc) Kritik der Auffassung des Reichsfinanzhofs	108
bd) Kritik der Gruppenmeinung IV	110
c) Stellungnahme	110
4. Das Begriffsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften"	113
a) Darstellung der Auffassungen von Literatur und Rechtsprechung (Gruppenmeinungen)	114
b) Kurzer historischer Rückblick auf die Spezialliteratur zur Zwecksetzung der Besteuerung	120
c) Fortführung der Darstellung von Literatur- und Rechtsprechungsmeinungen	124
d) Die Auffassung der Rechtsprechung	125
e) Kritik der Schrifttumsmeinungen und der Rechtsprechung	129
ea) Allgemeine Kritik	129
eb) Kritische Würdigung der Gruppenmeinungen	130

	Seite
f) Stellungnahme - Versuch einer neuen Theorie über den Finanz- und Ordnungszweck in der Besteuerung (sogen. Tatbestandstheorie)	135
g) Die Bedeutung der gewonnenen, steuertechnisch orientierten Theorie über die Finanz- und Ordnungszwecke in der Besteuerung für das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" und für die künftige Auslegung des gesetzlichen Steuerbegriffs	149
h) Kurze Anmerkung zur Bedeutung dieser Ordnungs- und Finanzzweck-Tatbestandstheorie für den Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben	151
5. Das Begriffsmerkmal "ohne Gegenleistung für eine besondere Leistung zu sein" - der Grundsatz der Voraussetzungs- bzw. Entgeltlosigkeit der Besteuerung	153
6. Abschnitt - Der finanzrechtliche bzw. allgemeine Beitrag - Begriff und Wesen	155
I. Vorbemerkung	155
II. Die Begriffsmerkmale des finanzrechtlichen Beitrages	157
1. Die Geldleistungspflicht	158
2. Das öffentlich-rechtliche Gemeinwesen	158
3. Als Gegenleistung für	159
4. Die öffentliche Veranstaltung bzw. Einrichtung	160
5. Die beitragsfähige und beitragspflichtige Leistung	161
6. Kritik der verschiedenen Meinungen	163
7. Das besondere Interesse und Beteiligungsein an der öffentlichen Veranstaltung bzw. Einrichtung	166
8. Der besondere Vorteil	167
9. Wirtschaftlicher Nutzen, wirtschaftlicher Vorteil, besonderer wirtschaftlicher Vorteil	169
10. Stellungnahme	171
11. Normative Probleme der Beitragserhebung	181
12. Stellungnahme	184
7. Abschnitt - Der öffentlich-rechtliche Versicherungsbeitrag - Begriff und Wesen	192
I. Das Schrifttum	192
II. Geraffte Stellungnahme zum Begriff und Wesen der Versicherung	195
III. Die Bedeutung der gewonnenen Versicherungsdefinition	201
IV. Der finanzsystematische Standort der Sozialversicherung	204
1. Das Schrifttum	204
2. Stellungnahme zum Systemcharakter der Sozialversicherung	208

	Seite
8. Abschnitt - Die Gebühr - Begriff und Wesen	211
I. Literatur und Rechtsprechung	211
II. Stellungnahme	213
9. Abschnitt - Erarbeitung von Abgrenzungskriterien	219
I. Die gegenseitige Abgrenzung von Steuern, Zwecksteuern (im traditionellen Sinn), Gebühren, finanzrechtlichen und versicherungsrechtlichen Beiträgen	219
1. Abgrenzung der Gebühren von den allgemeinen, finanzrechtlichen Beiträgen	220
2. Abgrenzung der Gebühren und Beiträge von der "normalen" Steuer	221
3. Abgrenzung der Gebühren von den Zwecksteuern	222
4. Abgrenzung der Beiträge von den Zwecksteuern	223
II. Kritische Säuberung des traditionellen Abgabensystems, insbesondere Überprüfung der verschiedenen Sondermeinungen der Literatur auf deren abgabensystematische Stichhaltigkeit	226
10. Abschnitt - Kritik der verschiedenen Meinungen über den Rechtscharakter der Abgabeschuldverhältnisse der Ausgleichseinrichtungen	231
I. Kritik der Literatur	231
II. Kritik der Rechtsprechung	232
Anmerkungen zur These 1	232
Anmerkungen zur These 2	237
Anmerkungen zur These 3	239
Anmerkungen zur These 4	240
Anmerkungen zur These 5	242
Anmerkungen zur These 6	245
3. Teil - Einordnung einiger repräsentativer und umstrittener Ausgleichsabgaben	
<u>in das eben entwickelte System der öffentlichen Abgaben</u>	248
I. Der Rechtscharakter der Industriebelastung und der Aufbringungsumlage	248
II. Der Rechtscharakter der Lastenausgleichsabgaben	250
III. Der Rechtscharakter der sogen. Aufbringungspflicht der Investitionshilfe-Krediteinrichtung	251
1. Die Auffassungen der Literatur	252
2. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zum Rechtscharakter der Investitionshilfe	256

	Seite
3. Kritik der wichtigsten Meinungen zum Rechtscharakter der Investitions- hilfeabgabe	257
a) Kritik der Rechtsprechung und der Auffassung von Giese	257
b) Kritik der Auffassung von Hübschmann-Hepp-Spitaler, Barske	258
c) Kritik der Auffassung von Huber und Ipsen	259
d) Kritik der Auffassungen, welche die Investitionshilfemaßnahme als Zwangsanleihen, wirtschaftlicher, eigener oder sonstiger Art ansehen	261
4. Stellungnahme zum Rechtscharakter der Investitionshilfe	262
5. Der abgabensystematische Standort der Zwangsanleihe	266
a) Auffassungen der Rechtswissenschaft	266
b) Auffassungen der Finanzwissenschaft	267
c) Stellungnahme zum Problem, ob Zwangsanleihen Steuern sind oder nicht	269
IV. Finanzsystematische Probleme der Umlegung	273
1. Der Rechtscharakter der Beiträge bzw. Mehrwertabgaben im Rahmen des Umlegungsverfahrens und der Grenzregelung (Schrifttum und Recht- sprechung)	273
2. Stellungnahme	275
3. Der Rechtscharakter des Flächenbeitrags nach § 58 BBauG	278
4. Der Enteignungscharakter der Umlegung (Schrifttum und Rechtsprechung)	280
5. Stellungnahme zum Rechtscharakter des Flächenbeitrags	282
6. Der Rechtscharakter der Ausgleichsleistung im Rahmen der Umlegung (Exkurs)	287
7. Stellungnahme zum Rechtscharakter der Ausgleichsleistungen im Rahmen von Umlegungen, Flurbereinigungsmaßnahmen und Grenzregelung	288
V. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben der Trinkmilch-Werkmilch-Er- tragsausgleichseinrichtungen	292
VI. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben zur Finanzierung der Stilllegungs- finanzkassen	295
VII. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben bei hoheitlich geregelten Kontingen- tierungsmaßnahmen und -ausgleichseinrichtungen	298
1. Die Meinungen der Literatur	299
2. Stellungnahme	299
VIII. Der abgabensystematische Standort der Abschöpfungen	301
1. Kurze Darstellung der verschiedenen Sondermeinungen	302
a) Die Auffassungen von Modest und Huber u.a.	302
b) Die Auffassungen von Götz, Kruse, Ipsen u.a.	303
c) Die Rechtsprechung des OVG Hamburg	304

	Seite
2. Stellungnahme	304
IX. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch	307
1. Die Auffassungen von Literatur und Rechtsprechung	307
2. Kritik der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und gleichzeitige Stellungnahme zum Problem der Einordnung der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch	309
X. Der Rechtscharakter der Abführungspflicht nach § 14 Abs. 4 HebG	313
1. Die Auffassungen von Literatur und Rechtsprechung	313
2. Stellungnahme	314
3. Der Rechtscharakter der Mindesteinkommensgarantie und ihrer Ausgleichszahlungen nach § 14 Abs. 1, 2 HebG	314
a) Die Auffassungen von Literatur und Rechtsprechung	314
b) Stellungnahme	316
4. Fortführung der Stellungnahme zum Systemcharakter der Abführungspflicht	320
XI. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgabe der Brand-Währungsschadens-Ausgleichseinrichtung des badischen Landesgesetzes vom 19. Okt. 1949	321
1. Die Auffassungen der Literatur und Rechtsprechung	321
2. Stellungnahme	321
3. Der Ausgleichseinrichtungs- oder Versicherungscharakter der badischen Brandwährungsschadens-Ausgleichseinrichtung	322
4. Kritik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	324
5. Stellungnahme	326
6. Fortführung der Stellungnahme zum Abgabencharakter der Sonderumlage	327
XII. Der Rechtscharakter der Arbeitnehmer-"beiträge" zu den Rentenversicherungen	328
XIII. Der Rechtscharakter der Arbeitgeber-"beiträge" der Sozialversicherung	339
1. Die Auffassungen der Literatur (in Gruppenmeinungen)	339
2. Die Auffassung der Rechtsprechung zum Rechtscharakter der Arbeitgeberbeiträge	343
3. Die Auffassung von Bönnemann u.a.	344
4. Kleine Kritik der Auffassungen von Bönnemann und der Rechtsprechung	346
5. Stellungnahme zum Rechtscharakter der Arbeitgeberbeiträge	347
6. Der Rechtscharakter der Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Unfallversicherung	349
7. Stellungnahme zur Rechtsnatur der sozialen Unfallversicherung und der Arbeitgeberbeitragspflicht	351

	Seite
XIV. Der Rechtscharakter der "Beiträge" bzw. "Umlagen" der Familienlastenausgleichskassen des Kindergeldgesetzes	353
1. Die Auffassungen der Rechtsprechung und Literatur	353
2. Untersuchung des Versicherungscharakters der Familienlastenausgleichseinrichtungen	354
a) Die Auffassungen der Literatur	355
b) Die Auffassung des Bundessozial- und Bundesverfassungsgerichts	357
c) Kleine Kritik der Rechtsprechung	358
d) Stellungnahme zum Rechtscharakter der "Beiträge" zu den Familienlastenausgleichskassen	360
e) Die Kompetenzfrage	361
f) Stellungnahme	362
XV. Der Rechtscharakter der Lohnfortzahlungsregelungen, der Mutterschaftshilfe und des Urlaubsgeldes, im besonderen dargestellt am Beispiel der Lohnfortzahlung	364
1. Literatur und Rechtsprechung	364
2. Stellungnahme	366
XVI. Graphische Systematisierung der restlichen, nicht ausführlich erörterten Ausgleichsabgaben	371
<u>4. Teil - Kleiner verfassungsrechtlicher Ausblick (Schluß)</u>	378

Literaturverzeichnis ¹⁾

- ABC der Binnenschifffahrt Verkehrswissenschaftliche Schriftenreihe der Deutschen
Verkehrszeitung, Heft 10, Hamburg 1956
- Abel W. Art.: Agrarpreise, in: HdSW Bd. 1 S. 93 – 100
- Achinger H. Soziale Sicherheit, Stuttgart 1953
- Achinger H. Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963
- Achinger H. – Höffner J. Neuordnung der sozialen Leistungen, Denkschrift Köln 1955
- Muthesius H. – Neundörfer L.
- Alewell K. Subventionen als betriebswirtschaftliche Frage, Köln-Opladen
1965
- Altekamp H. Die Bedeutung des Trinkmilch-Werkmilchausgleiches für die
Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der west-
fälischen Verhältnisse, Diss. Münster 1956
- v. Altrock V. Lohnfortzahlung und Schadensausgleich, Köln 1961
- Amonn A. Grundsätze der Finanzwissenschaft, 1. Teil, Bern 1947
2. Teil, Bern 1953
- Andersen H. Sozialversicherung, Sparrzwang und Staatsbürgerversorgung,
Eine Gegenüberstellung, Diss. Rostock 1931
- Andreae W. Bausteine zu einer universalistischen Steuerlehre, Jena 1927
- Andreae W. Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre, Jena 1930
- Andres K. Das Bundeskindergeldgesetz als Abschluß von zehn Jahren
Kindergeldgesetzgebung, BArl. 1964 S. 277 – 281
- Apelt W. Das Rechtsinstitut der öffentlichen Last und die Industriebelastung,
in: Gedenkschrift für L. Mitteis, Heft 11 der Leipziger rechts-
wissenschaftlichen Studien Leipzig 1926, S. 125 – 138
- Aprath W. Art.: Zölle und Verbrauchssteuern, in: HdB Bd. 4 Sp. 6646 – 6654
- Arnold H. Art.: Sparen mit Versicherungsschutz, in: HdBV II Sp. 1953 – 1954
- Arps L. Das Versicherungssparen, Taschenbücher für Geld, Bank und
Börse, hrsg. von Möhring-Rittershausen, Frankfurt a. Main 1964
- Arps L. Art.: Lebensversicherung, in: HdBV Bd. I Sp. 1261 – 1273

1) In der folgenden Arbeit werden die im Literaturverzeichnis ausführlich zitierten Titel unter vollem Namen der Autoren, aber aus Gründen der Platzersparnis nur mit repräsentativen Stichwörtern der Titel zitiert.

- Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft Die deutsche Kaliindustrie, Verhandlungen und Berichte des Untersuchungsausschusses für Gewerbe: Industrie, Handel und Handwerk (3. Unterausschuß), Berlin 1929
- Aye H.-A. Führer durch die Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung, 2. Aufl., Baden-Baden/Frankfurt 1958
- Aye H.-A. Das Mutterschutzgesetz vom 24. Jan. 1952, Loseblattsammlung, 5. Aufl., Essen Stand 1966
- von der Bach Vom Mindesteinkommen der Hebammen, DVBl. 1957 S. 336-339
- Bachof O. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDStRL 12, Berlin 1953, S. 37 - 84
- Bachof O. Art.: Freiheit des Berufs, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte Bd. III Berlin 1958, S. 155 - 265
- Bachof O. Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des BVerwG, Bd. I, Tübingen 1963
Bd. II, Tübingen 1967
- Bachof O. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, JZ 1963 S. 55 - 62
- Badura P. Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. v. J.v.Münch, Bad Homburg v.d.H. - Berlin - Zürich 1969, S. 233-287
- Badura P. Das Verwaltungsmonopol, Berlin 1963
- Bail Erläuterung des Zollgesetzes, in: DDBR VII D 45
- Bail Th. - Schädel W. - Hutter H. Zollgesetz, Loseblattsammlung, Hamburg 1962
- Ball K. Grundriß des gesamten Steuerrechts, 5. Aufl., Mannheim - Berlin - Leipzig 1933
- Ball - Koppe Die Industriebelastung, 3. Aufl., Berlin 1928 mit Nachtrag, Die Aufbringung, Berlin 1929
- Ballerstedt K. Übernationale und nationale Marktordnung, Tübingen 1955
- Bals B. Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, BB 1970 S. 961 - 964
- Barske K. Reichsabgabenordnung 4. Auflage, Stuttgart 1958
8. Auflage, Stuttgart 1968
- Baumann J. Strafrecht, Allgemeiner Teil, 4. Aufl., Bielefeld 1966
- Baumann Verzinsung und Wertpapierzuteilung zugunsten der Aufbringungs- pflichtigen bei der Investitionshilfe, FR 1953 S. 202 - 206
- Beckendorff H. Ausgleich der Familienlasten? Finanzwirtschaftliche Probleme einer Kinderbeihilfe, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Heft 2, Berlin 1953
- Becker E. Die Reichsabgabenordnung, vom 13. Dez. 1919, Erläuterte Hand- ausgabe, Berlin 1922; 7. Aufl., Berlin 1930

- Becker E. Albert Hensels Steuerrecht, Zur Darstellung des Steuerrechts, StuW 1924, Sp. 1484 - 1531
- Becker E. Reform der Reichsabgabenordnung? DJZ 1926 S. 19 - 28
- Becker E. Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung, VVDStRL 14 (1956) S. 96 - 135
- Becker-Riewald-Koch Reichsabgabenordnung, Bd. 1, Köln-Berlin-Bonn-München 1963
- Becker E. Von der Sozialpolitik zur Sozialreform, Sozialkunde heute, Bd. 4, hrsg. v. H. Bude, Recklinghausen 1968
- v. Beckerath E. Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft, in: HdF I (2) S. 416 - 468
- v. Beckerath G. Ordnungspolitik in der Montan-Union, Köln-Opladen 1960
- Beinhardt G. Das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in seinem Verhältnis zur Eingriffs- und Leistungsverwaltung, DVBl. 1961 S. 608-613
- Bellstedt C. Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern, Schwetzingen 1962
- Bellstedt C. Die Steuer als Instrument der Politik, Eine vergleichende Untersuchung der Steuerpolitik in den USA und Deutschland, Berlin 1966
- Berg W. Bestandsschutz von Renten und Anwartschaften in der Sozialversicherung und im Versorgungsrecht, Diss. Köln 1963
- Berg W. Zur Rechtsprechung des BSG auf dem Gebiete der Eigentums-garantie sozialrechtlicher Positionen - Stand und Ausblick, in: Sozialenquete und Sozialrecht, FS. für Bogs, S. 13-30
- Berlitz E. Ehestandsdarlehen, Berlin-Wien 1940
- Bertram E. Städtebauliche Umlegung als Enteignungstatbestand, DÖV 1957, S. 135-139
- Bertram E. Die Geldabfindung im Umlegungsverfahren, DÖV 1958 S. 736-37
- v.Bethusy-Huc V. Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965
- Bettermann K.A. - Loh E. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Besteuerung von Alt-kontrakten durch das Absicherungsgesetz, BB 1969 S. 70-72
- Beuter H. Rechtsformen der Beteiligung der Arbeitnehmer am wirtschaftli-chen Erfolg und der Substanz des Unternehmens, Hilden 1962
- Bickel W. Die Steuer als Instrument des Einkommens- und Vermögensaus-gleichs, in: Festgabe für Eugen Großmann, Zürich 1949 S. 15 - 30
- Biedermann F. - Charlier R. Grundriß der Abgabenordnung, NWB Steuerrecht F 2 S. 1871 ff
- Biedermann G. Das Aufbringungsgesetz nach Erlöschen der Industriebelastung, Berlin 1931

- Biermann K. - Mankel W. Allgemeine Steuerlehre, 3. Aufl., Bd. 3 des Lehrbuches für Lehrlinge der wirtschafts- und steuerberatenden Berufe, Ludwigshafen 1967
- v. Bitter Art.: "Steuern" in: Handwörterbuch der preussischen Verwaltung, 2. Aufl., 2. Bd., Leipzig 1911, S. 629 - 631
- Bless H.J. Preisbildung und Handelsspannen in der Fischwirtschaft, Diss. Köln 1953
- Blumenstein E. Schweizerisches Steuerrecht, 1. Hbd. Tübingen 1926
- Blumenstein E. System des Steuerrechts, 2. Aufl., Zürich 1951
- Blumenstein E. Die Steuer als Rechtsverhältnisse, in: Beiträge zur Finanzwissenschaft, Festgabe für Georg v. Schanz, Bd. 2 Tübingen 1928, S. 1 - 37
- Blumenstein E. Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: HdF I, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 99 - 133
- Blümig W. - Boyens W. - Steinbring W. - Klein O. - Hübl L. Gewerbesteuergesetz, 8. Aufl., Berlin - Frankfurt 1968
- Bode A. Soziallohn durch Familienausgleichskassen, München 1950
- Bock H. Absatzbedingungen und Absatzgestaltung der westdeutschen Brotgetreideeinfuhren nach dem letzten Weltkrieg, Diss. Nürnberg 1956
- Böckel E. - Kirchner D. Steuerliche und verfassungsrechtliche Aspekte der versicherungsrechtlichen Regelung der Lohnfortzahlung, BB 1963 S. 242-246
- Boecker W. Stickstoffsubventionen, Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zum Subventionsproblem, Frankfurt 1951 (Diss.) 1953
- Böhling G. System und Probleme des Kirchensteuerrechts, Diss. Göttingen 1964
- Böhm L. Das Zweckproblem in der Besteuerung, Diss. Breslau 1932
- Böker G. Agrarsubventionen, Eine vergleichende Betrachtung verschiedener Subventionssysteme zur Neutralisierung der Einkommen-disparität der Landwirtschaft, Diss. Kiel 1964
- Bönnemann H. Die Rechtsnatur der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, Diss. Köln 1967
- Boerckel W. Einfuhr- und Vorratsstellen als Mittel der Agrarpolitik, Zweck, Methoden und Kritik, Diss. Mainz 1958
- Boethke O. Art.: Reichsabgabenordnung, in: Handbuch des Reichssteuerrechts, hrsg. v. G. Strutz, 3. Aufl., S. 48 ff, Berlin-Wien 1927
- Boethke Art.: Industriebelastung, in: Boethke-Arlt, Handbuch des Steuerrechts, Köln 1926, S. 645 ff
- Boettcher E. Sozialpolitik und Sozialreform, Sammelwerk, hrsg. v. E. Boettcher, Tübingen 1957

- Böttcher C. Zweifelsfragen zur Investitionshilfe, RWP Bl. 14 D J II B 2/4
- Böttcher E. Die Gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, Abhandlungen zum Arbeits- und Wirtschaftsrecht, Bd. 16, hrsg. v. Böttcher, Dietz, Hefermehl, Heidelberg 1966
- Bogs W. Gegenwartsfragen sozialer Versicherung, hrsg. v. W. Bogs, Heidelberg 1950
- Bogs W. Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Berlin 1955, Sozialwissenschaftliche Abhandlung, Heft 3, hrsg. von der Hochschule für Sozialwissenschaften Wilhelmshaven
- Bogs W. - Achinger H. - Meinhold H. - Neundörfer L. - Schreiber W. Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland - Sozialenquete, Bericht der Sozialenquete Kommission, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz
- Bogs W. Zur Rechtsnatur der Versorgungseinrichtungen freier Berufe (zugleich ein Beitrag über die Abgrenzung von Versicherung, Versorgung und Sozialversicherung), in: Beiträge zur Sozialversicherung, FG. für Krohn, S. 35 ff
- Bogs W. Entwicklung und Rechtsform der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Gegenwartsfragen sozialer Versicherung S. 137-158
- Bogs W. Über bewegliche Sozialleistungen, insbesondere die gesetzliche Planung der Rentendynamik, in: Sozialrecht und Sozialpolitik, FS. für Jantz, S. 71 ff
- Bogs W. Art.: Krankenversicherung II, Soziale Krankenversicherung, in: HdSW Bd. 5, S. 283-296
- Bogs W. Art.: Arbeitslosigkeit (II), Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung, in: HdSW Bd. 1, S. 312-321
- Bogs W. Art.: Sozialversicherung, in: HdB Bd. 3, Sp. 4960-4969
- Bogs W. Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der Sozialen Sicherheit, Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages, München 1960
- Bogs W. Eigentumsschutz nach Art. 14 GG im Recht der sozialen Sicherheit, ZSR 1962 S. 189-194
- Bogs W. Die Entwicklung des Begriffs der Sozialversicherung und ihre Abgrenzung gegenüber anderen Sicherungsformen (Vortrag 1962, besprochen in) Deutsche Versicherungszeitschrift 1962 S. 45-47
- Bogs W. Sozialreform und Sozialrecht, Beiträge zum Arbeits- und Sozialversicherungsrecht und zur Sozialpolitik, Festschrift für W. Bogs, hrsg. v. K. Jantz, H. Neumann-Duesberg, D. Schewe, Berlin 1959
- Bogs W. Sozialenquete und Sozialrecht, Festgabe für W. Bogs, Wiesbaden 1967
- Boldt G. - Röhsler W. Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer (BUG), Kommentar, 2. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1968

- Bonse B. Die staatliche Einflußnahme auf die Marktregelung und Preisgestaltung in der Ernährungswirtschaft und ihre rechtlichen Formen, Diss. Heidelberg 1937
- Bonczek W. Die Baulandumlegung, Bestimmungen und Probleme, DÖV 1961, S. 571-578
- Borrmann K. Kommentar zum Bundesurlaubsgesetz, Heidelberg 1963
- Brackmann H. Handbuch der Sozialversicherung, 1.-7. Aufl., Loseblattsammlung, Bd.1, Bad Godesberg 1949 ff
- Braefß P. Art.: Versicherungswesen, in: HdSW, Bd. 11, S. 239-248
- Brändel Urteilsanmerkung, AWD 1963 S. 316-317
- Bräuer K. Art.: Monopol als Form der Besteuerung, in: HStW, Bd. 4 (4), S. 623-627
- Bräuer K. Art.: Leuchtmittel- und Zündwarensteuer, in: HStW, Bd. 6 (4), S. 348-354
- Bräuer K. Art.: Tabaksteuer, in: HStW, Bd. 7 (4), S. 1213-1238
- Bräuer K. Art.: Zuckersteuer, in: HStW, Bd. 8 (4), S. 1183-1206
- Bräuer K. Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendung von Steuererträgen. Eine finanztheoretische und finanzpolitische Studie, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 174, Teil 2, Berlin und Leipzig 1928
- Bräuer K. Versuch einer Neugruppierung der Steuerformen, in: Festgabe für Schanz, Bd. 2, Tübingen 1928, S. 158 - 195
- Brammen K. Die Ausdehnung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie auf Rechte des öffentlichen Rechts, Diss. Münster 1966
- Branner K. Wesen und Zweck der Besteuerung, Heft 28 der Abhandlungen der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen, Leipzig 1940
- Brecht H.T. Lohnfortzahlung für Arbeiter (Kommentar), Herne-Berlin 1970
- Breit G. - Haaser K. Der Lastenausgleich, Bd. 2, Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände (Soforthilfegesetz), Kommentar, München und Berlin 1950
- Bremer H. Kammerrecht der Wirtschaft, Berlin 1960
- Brodersen C. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Steuerrecht, FR 1964, S. 359-362
- Bruck E. Reichsgesetz über den Versicherungsvertrag, 7. Aufl., Berlin-Leipzig 1932
- Bruck E. - Möller H. Kommentar zum Versicherungsgesetz, 8. Aufl., Berlin 1961
- Brucker L. Die Sozialversicherung, Bd. 1, 3, Berlin 1928-1929
unter Mitwirkung von
Muthesius-Hartrodt-Suß-
Richter

- v. Brünneck, W. Berichte, DÖV 1957 S. 881-886
- Buchetmann F. Art.: Rückversicherung, in: HdbV II Sp. 1761-1776
- Büchner F. Grundriß der Individualversicherung, 6. Aufl., Karlsruhe 1968
- Büchner R. Art.: Beiträge, in: HdF II (2) S. 225-238
- Bühler H.H. Familienpolitik als Einkommens- und Eigentumspolitik, Berlin 1961
- Bühler O. Lehrbuch des Steuerrechts, 1. Bd., Allgemeines Steuerrecht, Berlin 1927
- Bühler O. Steuerrecht, Grundriß in zwei Bänden, Bd. 1, Allgemeines Steuerrecht, 2. Aufl., Wiesbaden 1953
- Bühler O. - Strickrodt G. Steuerrecht, Grundriß in zwei Bänden, Bd. 1, Allgemeines Steuerrecht, 3. Aufl., Wiesbaden 1960
- Bühler O. Prinzipien des internationalen Steuerrechts, München-Berlin 1964
- Bühler O. Die Soforthilfe-Abgaben, in: Der Rechts- und Steuerdienst, Heft 10, Köln 1949
- Bühler O. Art.: Steuerrecht I Grundlagen, HdSW Bd. 10 S. 136-141
- Bühler O. Anm. zu Art. 105 GG, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, v. H.J. Abraham u.a., Loseblattsammlung, Stand Juni 1969, Hamburg 1950
- Bühler O. Finanzgewalt im Wandel der Verfassungen, in: Festschrift für R. Thoma, Tübingen 1950, S. 1 - 21
- Bulla G.A. Mutterschutzgesetz, 3. Aufl., bearbeitet von W. Hackbeil, München 1968
- Bund der Steuerzahler Einzeldarstellung Nr. 46: Kindergeld, 1958
- Bundesamt für Soforthilfe Abschlußbericht über die Durchführung des Soforthilfegesetzes, 1953
- Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsbeschädigte Die Lastenausgleichsgesetze, Dokumente zur Entwicklung des Gedankens, der Gesetzgebung und der Durchführung, Bonn 1962 I/1, Bd. III 1963, Bd. I/2, Bonn 1966
- Burckhardt W. Methode und System des Rechts, Zürich 1936
- Caesar P. Sozialversicherung, 47.-50. Tsd. Aufl., Stuttgart-Düsseldorf 1965
- v.Carolsfeld L.S. Arbeitsrecht, 2. Aufl., Göttingen 1954
- v.Carolsfeld L.S. Probleme des internationalen Arbeitsrechts, RdA 1958 S. 201-210
- Caspary R.A. Ein deutsches Filmförderungsgesetz, Zum eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films, FuR 1967, S. 68-75, 100-109, 193-200

- Caspary R.A. Beratung und Verabschiedung des Deutschen Filmförderungsge-
setzes - Chronik und Dokumentation, FuR 1968, S. 53 - 61
- Caspary R.A. Die Filmförderungsanstalt, FuR 1968, S. 257 - 263
- Chälons W. Das Feldbereinigungsrecht im Rahmen des deutschen Boden-
rechts unter besonderer Berücksichtigung der hessischen Ver-
hältnisse, Diss. Gießen 1933
- Clasen Ist die Baulandumlegung als Enteignung anzusehen? NJW 1958
S. 1169 - 1171
- Clasen Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz, in: HGBR B 10.32
- Claus K. Die Stickstoffversorgung der deutschen Landwirtschaft unter
dem Einfluß des 1. WK. und dessen Nachwirkungen, Diss.
Gießen 1927
- Claussen C.P. Die Besteuerung und Monopolisierung der deutschen Zünd-
holzindustrie, Diss. Köln 1955
- Conrad W. Von der Soforthilfe zum Lastenausgleich, Göttingen 1951
- Conrad W. - Oswald H. -
v. Klot B. - Wagner J.E. Gesetz über den Lastenausgleich, (Kommentar), Göttingen
1952
- Consilius H. Möglichkeiten zur Beseitigung von Schleppkraft- und Kahn-
raumüberhang bei Unterbeschäftigung in der Rheinschiffahrt,
Diss. Köln 1953
- Conzelmann P. Die Montanumlage - eine supranationale Steuer? FR 1960
S. 581 - 583
- Crisolli J. Lehrbuch des Steuerrechts, 1. Teil, Allg. Steuerrecht,
Berlin 1933
- Crone Aussprache, in: Gegenwartsfragen soziale Versicherung,
hrsg. v. Bogs, Heidelberg 1950, S. 91 f
- Dackau W. Die Getreidemarktpolitik Westdeutschlands nach dem 2. WK.
unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse nach der
Währungsreform im Jahre 1948, Diss. Kiel 1957
- Dalton H. Einführung in die Finanzwissenschaft, Berlin 1926
- Delfs J.G. Frachtbasen und Stationsfrankopreise der deutschen Industrie,
Diss. Kiel 1958
- Dersch H. Wechselwirkungen zwischen Sozialversicherung und Arbeits-
recht in der neueren Entwicklung, in: Gegenwartsfragen so-
zialer Versicherung, 1950, S. 33 ff
- Dersch H. Art.: Unfallversicherung B. Sozialversicherung, in: HdbV II
Sp. 2094 - 2103
- Dersch H. Das System der Sozialversicherung, in: Die deutsche Sozial-
versicherung seit 1914, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft
der niederrheinischen Verwaltungsakademien, S. 12 - 19,
Essen 1929
- Dersch H. Die neuere Entwicklung der Unternehmerhaftung bei Arbeits-
unfällen, BB 1958, S. 488 - 491

- Dersch H.C. - Neumann D. Bundesurlaubsgesetz, 3. Aufl., München - Berlin 1964
- Desch V. Subsidiaritätsprinzip und Sozialhilferecht, Diss. Würzburg 1965
- Dieben W. - Ebert K. Art.: Die Technik des öffentlichen Kredits, HdF III (2) S. 37 - 68
- Diester H. Enteignung und Entschädigung nach altem und neuem Recht, Köln 1953
- Dietrich K. Kommentierte Ausgabe des Milch- und Fettgesetzes, 2. Aufl., Bonn 1953
- Dißmann H.R. Die durch Art. 14 GG gebotene Grenze der Erhebung öffentlicher Abgaben, Diss. Freiburg 1964
- Dönges R. Die handelspolitische Bedeutung der Ausfuhrprämien, Frankfurt a.M. 1902
- Dörffeldt S. Filmförderung und Kulturföderalismus, FuR 1967, S. 154 - 166
- Donandt W. Die Finanzhilfen der Europäischen Gemeinschaften, Diss. Hamburg 1961
- Dorsch E. Der Begriff Zoll in seinen verschiedenen Wortkombinationen, ZfZ 1967, S. 257 - 263
- Draeger K. - Buchwitz H. - Schönefelder E. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Stuttgart 1961
- Dreier W. Das Familienprinzip, Ein Strukturelement der modernen Wirtschaftsgesellschaft. Familienlastenausgleich, die sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts, Münster 1960
- Drescher L. Entschuldung der ostdeutschen Landwirtschaft, Berlin 1938
- Dürig G. Der Staat und die vermögensrechtlichen Berechtigungen seiner Bürger, in: Staat und Bürger, Festschrift für Apelt, München - Berlin 1958, S. 13 - 56
- Dürr K. Die öffentliche Arbeitslosenversicherung in der Schweiz, Ihre rechtliche Ordnung und ihr Verhältnis zum Fürsorge-recht, Diss. Bern 1939
- Duvernell H. Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, Berlin 1965
- Eberhardt W. Die rechtliche Seite der Feldbereinigung unter Zugrundelegung des badischen Feldbereinigungsgesetzes, Diss. Heidelberg 1934
- Eckert J. Bundeskindergeldgesetz, Loseblattsammlung, Stand 1966, Berlin - München
- Eckhardt W. - Labus O. Steuerrecht, 53. - 56.000. Aufl., Stuttgart-Düsseldorf 1966
- Egner E. Kirchliche Finanzen, HdSW Bd. 5, S. 633 - 640
- Egner E. - Mieth W. Zur ökonomischen Problematik kinderreicher Familien, in: Sozialreform und Sozialrecht, FS. für Bogs 1959, S. 71 ff
- v. Eheberg Th. Art.: Finanzen, in: HStW Bd. 4 (4), S. 1 - 9
- v. Eheberg Th. Geschichte der Finanzen, HStW Bd. 4 (4), S. 0 - 98
- v. Eheberg Th. Art.: Steuer, in: HStW (4), Bd. 7, S. 1046 - 1082

- v. Eheberg Th. Art.: Zwecksteuern, in: HStW Bd. 8 (4), S. 1232 - 1235
- v. Eheberg Th. - Boesler Grundriß der Finanzwissenschaft, 8. Aufl., Leipzig 1939
- Ehle D. Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Kostendeckungsprinzips im Gebührenrecht, DÖV 1962, S. 45 - 48
- Ehlermann C.D. Wirtschaftslenkung und Entschädigung, Diss. Heidelberg 1955
- Ehlers H. Zur Verfassungswidrigkeit des Kindergeldgesetzes, DB 1957, S. 308
- Eichler H. Wirtschaftsrecht, Nürnberg 1950
- Eichler H. Versicherungsrecht, Karlsruhe 1966
- Eichler W. Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik, in: Sozialrecht und Sozialpolitik, FS. für Jantz, S. 41 ff
- Eisser G. Wege zum Familienlastenausgleich, BB 1953 S. 205 - 208
- Ellinger G. Die hauptsächlichsten gegenwärtigen Probleme bei west-deutschen Getreidemühlen, Untersuchungen ihrer Wirkungen und Lösungsmöglichkeiten aus betriebswirtschaftlicher Sicht, Diss. Heidelberg 1961
- Ellrott H. Bereinigung eines Wirtschaftszweiges: Die Liquidationshilfe in der Tabakindustrie, in: K.-H. Hansmeyer, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. Heft 25, hrsg. v. G. Schmolders, Köln - Berlin 1963, S. 103 ff
- Emig K. Das Recht der Ernährungswirtschaft, in: Idee und Ordnung des Reiches, Bd. 1, Abschnitt 6, Hamburg 1941
- Engelhardt G. Verhaltenslenkende Wirkungen der Einkommensteuer, Ein Beitrag zum Problem der wirtschaftspolitischen Beratung, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Heft 38, hrsg. v. G. Schmolders, Berlin 1968
- Engelhardt H. Die Kirchensteuer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin - Zürich 1968
- Eppe F. Subventionen und staatliche Geschenke, Verwaltung und Wirtschaft, Heft 34 der Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966
- Erbguth H. Die Marktstellung der deutschen und niederländischen Partikulierschiffahrt im Rahmen der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen, Diss. Münster 1965
- Ernst - Ritter Grundriß zum Soforthilfe-Gesetz, Dortmund 1949
- Esche E. - Drews M. Der Europäische Milchmarkt, Hamburg - Berlin 1963
- Eßer J. Gesetz über den Lastenausgleich, Institut "Finanzen und Steuern" Heft 23, Bonn 1952
- Eßer J. Währungsgewinnabgaben, insbesondere Obligations- und Kreditgewinnabgabe im allgemeinen Lastenausgleich, Bonn 1951

- Eßer J. - Sturm H.C. Die heutige Steuerbelastung der gewerblichen Wirtschaft, Institut "Finanzen und Steuern", Heft 26, Bd. 6, Bonn 1962
- Esser J. Schuldrecht, 2. Aufl., Karlsruhe 1960
- Esser W. Die Flurbereinigung. Ihre Rechtsnatur und die Folgerungen aus Art. 14 und Art. 19 des GG, Diss. Köln 1954
- Europ. Parlament Die Anwendung des Vertrages über die Gründung der EGKS während der Übergangszeit, Veröffentlicht von der Studien-, Informations- und Dokumentationsabteilung des Europäischen Parlaments, Luxemburg 1958, hersg. von der Abt. Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- Eucken W. Wirtschaftspolitik, Bern-Tübingen 1952
- Faehling J. Die Eigentumsgewährleistung durch Art. 14 des Grundgesetzes als Schranke der Besteuerung, Diss. Hamburg 1965
- Falk R. Investitionshilfegesetz, Frankfurt a.M. 1955
- Falk R. Die Steuergesetzgebung in der öffentlichen Kritik, StbJb 1961/62, S. 27 - 78
- Fauser - Käss Erläuterung des Lastenausgleichsgesetzes, in: DDBR VII C 10
- Fecher H. Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Berlin 1963
- Fechner R. Grundriß des Steuerrechts, 3. Aufl., Berlin - Frankfurt 1963
- Feike F.C. Die Abkehr von der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit bei der Einkommensteuer unter besonderer Berücksichtigung der bundesdeutschen Einkommensbesteuerung, Diss. München 1957
- Fettel J. Die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen über Gebühren, FA N.F. 20, S. 250 - 259
- Fettweis E. Der Versicherungsgedanke in der Sozialversicherung, Diss. Köln 1925
- Fickler R. Die Situation der Mühlenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Graz 1964
- Finger H. Körperschaften als Mittel staatlicher Wirtschaftsführung, Diss. Göttingen 1952
- Finkelburg K. Über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass des Filmförderungsgesetzes, UFITA 1969, Bd. 54, S. 111 - 128
- Finkelburg K. Ist das Filmförderungsgesetz wegen fehlender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nichtig? FuR 1969, S. 200 - 202
- Fischer J. Das Steuerwesen des Deutschen Reiches, Stuttgart 1924
- Fischerhof Das Investitionshilfegesetz als Lenkungsgesetz, NJW 1952, S. 919 - 921
- Flachmann K. Um die Einlagensicherung im Kreditgewerbe, Z.f.d.g. Kreditwesen 1969, S. 709 - 712

- Flaig G. Differenzierungsvorschriften im deutschen Einkommensteuerrecht als Ausdruck sozialpolitischer Zwecksetzungen, Diss. München 1960
- Flamm F. Die Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung, in: Die Sozialordnung der Gegenwart, Bd. 8, S. 100 - 110
- Fleiner, F. Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928
- v. Flotow - Lüdemann W. Milch- und Fettwirtschaftsrecht, Loseblatt-Kommentar, Bd. III, Hildesheim o.Jg.
- Flume W. Steuerwesen und Rechtsordnung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festgabe für F. Smend, Göttingen 1952, S. 59 - 101
- Föhl C. Kreislaufanalytische Untersuchung der Vermögensbildung in der Bundesrepublik und der Beeinflußbarkeit ihrer Verteilung. Gutachten, Schriftenreihe des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen 1964
- Földes B. Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Jena 1920
- Forsthoff E. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allg. Teil, 8. Aufl., München - Berlin 1961
- Forsthoff E. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDStRL Heft 12 (1953), S. 8 - 36
- Forsthoff E. Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Investitionshilfe, BB 1953, S. 421 - 423
- Forsthoff E. Die Verfassungswidrigkeit des Investitionshilfegesetzes (Rechtsgutachten), Lüdenscheid 1953. Ergänzende Bemerkungen zur Rechtswidrigkeit des Investitionshilfegesetzes, Lüdenscheid 1954
- Forsthoff E. Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Rechtsstellungen, NJW 1955, S. 1249 - 1251
- Forsthoff E. Der Entwurf eines zweiten Vermögensbildungsgesetzes. Eine verfassungsrechtliche Würdigung, BB 1965, S. 381 - 392
- Friauf K.H. Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, Recht und Staat Nr. 325/326, Tübingen 1966
- Friederichs H. Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetzgebung, BB 1958, S. 1024
- Friedrichs K. Grundzüge des Steuerrechts im Reich und in Preußen, Berlin 1925
- Friedrichs K. Zwecksteuern und Rücksichtssteuern, in: Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht, 2. Jg., Berlin 1929 S. 621 - 636
- Frielinghaus Kommentar zum Gesetz über den Aufbau der gewerblichen Wirtschaft, Berlin 1936

- Frielingsdorf O. Der Reichsfamilienlastenausgleich, Diss. Köln 1941, Druck Würzburg 1942
- Friese Zum Entwurf eines Bundesbaugesetzes, NJW 1956, S. 613 - 616
- Froböß E. Art.: Gemeindesteuern, in: Hdb d. KommWissPraxis Bd. 3, hrsg. v. H. Peters, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1959, S. 271 - 307
- Fuchs Übersicht über die EWG-Marktornungen, ZfZ 1967, S. 321 - 333
- Füchsl J. Die Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films, Diss. München 1968
- Furtwängler R. Die Marktornungen in der Rheinschiffahrt, Diss. Freiburg 1966
- Gaber E. Die Dynamik der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, in: Sozialrecht und Sozialpolitik, FS. für Jantz, S. 101 ff
- Gäfigen, D. Der westdeutsche Getreideimport, seine Technik und Problematik, Diss. Köln 1952
- Ganser C. - Georgie G. Die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft, Schriftenreihe der Steuerabteilung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Bd. 2, Köln - Braunsfeld 1952
- Gasser E.F. Steuern ohne Steuerbudget? (Zur Problematik der Preisausgleichskassen), in: Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung, Festgabe für Eugen Grossmann, S. 59 - 68, Zürich 1949
- Gast G. - Lademann F. - Meinhold H. Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft, in: Schriftenreihe des Deutschen Industrie- und Handeltags, Heft 16, Bonn 1952
- Gebhard L. - Merkel H. Das Recht der landwirtschaftlichen Marktornung, München - Berlin 1940
- Geiler R. Das Gesetz über die Industriebelastung nebst Aufbringungsge-
setz, Mannheim - Berlin - Leipzig 1925
- Geiger W. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und ihre Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat, in: Eigentum und Eigentümer in unserer Gesellschaft, Veröffentlichung der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 1 Köln - Opladen 1960, S. 185 ff
- Geisler E. Die Bedeutung des Einkaufs und Verkaufs auf Frachtgrundlage bei bergbaulichen und industriellen Erzeugnissen, 1931
- Gellner B. Finanz- und Steuerpolitik im Dienste der Konjunkturstabilisierung, FR 1970, S. 341 - 343
- Genscher H.D. (MdB) - Büsing A. Sonderumsatzsteuer des Absicherungsgesetzes für schwebende Exportverträge verfassungswidrig? BB 1968, S. 1442 - 1444

- Gerlach O. - Roscher W. System der Finanzwissenschaft. Siehe Wilhelm Roscher
- Gerloff W. Die öffentliche Finanzwirtschaft, 1. Aufl. 1942, 2. Aufl. Bd. I und II, Frankfurt a.M. 1949
- Gerloff W. Die Rechtfertigung der Besteuerung, in: Festschrift für Schanz, Bd. I 1928, S. 141 - 157
- Gerloff W. Art.: Gebühren, in: HdF II (2), S. 203 - 224
- Gerloff W. Art.: Steuerwirtschaftslehre, in: HdF I (1), S. 436 - 488
- Gerloff W. Art.: Steuerwirtschaftslehre, in: HdF II (2), S. 239 - 325
- Gerloff W. Steuerbelastung und Wiedergutmachung. Ein Beitrag zur Reparationsfrage, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 168, Leipzig 1924
- v.Gierke J. Versicherungsrecht, Bd. 1, Stuttgart 1937
Bd. 2, Stuttgart 1947
- v.Gierke O. Deutsches Privatrecht, Bd. 1, Leipzig 1895
- Giese F. Reichsabgabenordnung (Kommentar), Loseblattsammlung, in: Der Wirtschaftskommentator, Frankfurt 1950
- Giese F. Schranken des Enteignungsrechts, DWW 1950, S. 206 ff
- Giese F. Investitionshilfe und Grundgesetz, FR 1952, S. 17 - 18
- Girisch E. Das deutsche Kalisyndikat und seine rechtliche Entwicklung, Diss. Heidelberg 1938
- Gmelin H.J. Die Auswirkungen der Vermögensabgabe nach dem Gesetz über den Lastenausgleich auf die Ertragslage des Unternehmens und die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung, Diss. Freiburg 1955
- Gnadenberger O. Das Finanzmonopol als Quelle finanzpolitischer Integrations-schwierigkeiten, FA N.F. 24 (1965), S. 34 - 50
- Gnadenberger O. Das Finanzmonopol, Heidelberg 1968
- Gobbi U. Die Theorie der Versicherung, begründet auf dem Begriff der eventuellen Bedürfnisse, Zeitschrift für Versicherungs-recht und -wissenschaft, Bd. 2 1896, S. 465 ff, Bd. 3 1897, S. 246 ff
- Göben H. Dynamik und Funktionszusammenhänge auf dem deutschen See-fischmarkt und Ansatzpunkte für seine Rationalisierung, Be-richte über Landwirtschaft, N.F. 177, Sonderheft, Hamburg-Berlin 1964
- Göben H. Marktstruktur und Preisbildung bei Fischen und Fischwaren in der Bundesrepublik Deutschland (Manuskript), in: Veröffentli-chung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrar-soziologie e.V., Nr. 170, Bonn 1966
- Görg H. Der gesetzliche Lohn- und Gehaltsfortzahlungsanspruch im Krankheitsfall, Stuttgart 1966

- Götz V. Recht der Wirtschaftssubventionen, Berlin - München 1966
- Götz V. Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, AöR Bd. 85 (1960), S. 201 - 224
- Götz V. Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht, JZ 1963, S. 265 - 270
- Gollasch F. Boden- und Baurecht, 2. Aufl., Der Verwaltungsbeamte, Heft 10, Göttingen 1963
- Gotterbarm Erläuterung des Mineralölsteuergesetzes, in: DDBR VII D 39
- Gottstein S. Die Vermögensabgabe und die Ausgleichleistungen im Lastenausgleich, Diss. Nürnberg 1955
- Grauvogel G. Nochmals: Enteignung und Umlegung, DÖV 1956, S. 229 - 233
- Grimm C. Besteuerung und Grundgesetz, Die Rechtsprechung des BFH zum Bonner Grundgesetz, Stuttgart 1959
- v.d. Groeben H. Wettbewerbspolitik in der EWG, WuW 1961, S. 373 - 396
- Groninger K. - Thomas W. Mutterschutzgesetz, in: Der Wirtschafts-Kommentator, Frankfurt 1968
- Grosse W. Art.: Selbstversicherung, in: HdSW Bd. 9, S. 219 - 220
- Großmann E. Die Kunst der Besteuerung, in: Festgabe für F. Fleiner, S. Zürich 1937, S. 299 - 320
- Günther H.E. Die Zuckerwirtschaft in EWG und EFTA, Baden-Baden - Bonn 1962
- Günther H.E. Die Marktregulierungen für Milch und Molkereiprodukte in Westeuropa, Kieler Studien, Forschungsberichte des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, hrsg. v. F. Baade, Heft Nr. 53, Kiel 1960
- Gutenberg E. Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1, Die Produktion, 13. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York 1967
- Gutenberg E. Unternehmensführung, Organisation und Entscheidungen, in: Die Wirtschaftswissenschaften, Wiesbaden 1962
- Haas D. System der öffentlich-rechtlichen Entschädigungspflichten, Karlsruhe 1955
- Hagen E. Die Auffassungen über das Wesen der Steuer in der deutschen Finanzwissenschaft, Diss. Bonn 1951
- Hahn O. Die Möglichkeiten der Einlagensicherung, Sonderdruck, Rückersdorf o.Jg.
- Haller H. Finanzpolitik, 3. Aufl., Tübingen - Zürich 1965
- Haller H. Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, Tübingen 1964
- Haller H. Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, FA N.F. 21 (1961), S. 248 - 260

- Hamacher P. Die Rechtsprechung des OVG Münsters in Aufbau- und Enteignungssachen, DWW 1959, S. 224 - 228
- Hamacher P. Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz, DWW 1960 S. 260 - 266
- Hamann A. Das Grundgesetz, 2. Aufl., Neuwied-Berlin 1961
- Hamann A. Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953
- Hamann A. Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Neuwied - Berlin - Darmstadt 1958
- Hamann A. Kommentar zum Milch- und Fettgesetz, Hildesheim 1961
- Hamann A. Zur Abgrenzung von Enteignung und Sozialbindung, NJW 1952, S. 401 - 405
- Hamann A. Vorteilsausgleichung im Wirtschaftsrecht, JW 1937, S. 2814 - 2816
- Hamann A. Zweifelsfragen zum Investitionshilfegesetz, NJW 1952, S. 641 - 643
- Hamann A. Zum Investitionshilfe-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BB 1954, S. 781 - 783
- Hamann A. Gewerbelohnsummensteuer und Grundgesetz, FR 1962, S. 261 - 263
- Hamann A. Verwaltungsgebühren für Genehmigungen gewerblicher Anlagen, DB 1965, S. 263 - 265
- Hanau A. - Pentz W. Art.: Getreidewirtschaft, in: HdSW Bd. 4, S. 467 - 498
- v. Hansen H. - v.d. Heide H.J. Bundesbaugesetz, 2. Aufl. Bd. I, Handkommentar, München 1962
- Hansmeyer K. Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963
- Harbers C.C. Frachtausgleichssysteme, Diss. Frankfurt 1953
- Hardach F.W. Art.: Getreidemühlen, HdSW Bd. 4, S. 461 - 467
- Harmening R. Lastenausgleich, Kommentar zur gesamten Lastenausgleichsgesetzgebung mit allen Rechtsverordnungen und Verwaltungsanordnungen und den Weisungen des Bundesausgleichsamtes, Loseblattsammlung, Bd. I, 2. Aufl., München, Stand 1.2.1969
- Hartkopf G. Vermögensabgabe, NWB-Steuer-Kommentare, Berlin-Berlin 1957
- Hartz W. Steuerrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht, in: Külz-Naumann, Staatsbürger und Staatsgewalt, Jubiläumsschrift Bd. 1, Karlsruhe 1963, S. 239 - 253
- Haußmann Der Grundsatz der Gleichmäßigkeit im preußischen Kommunalabgabenrecht, 1917

- Hax K. Grundlagen des Versicherungswesens, Wiesbaden 1964, Schriftenreihe "Die Versicherung" Bd. 1, hrsg.: W. Grosse, H.L. Müller-Lutz, R. Schmidt, siehe auch: Versicherungs-wirtschaftliches Studienwerk, Bd. 2
- Hax K. Art.: Versicherungswesen, in: HdW, Bd. 2, S. 1365 - 1403
- Hax K. Art.: Versicherung, in: HdB Bd. 4, Sp. 5842 - 5851
- Heberle H. Die Absatzorganisation, Kosten und Preise der deutschen Walzwerksprodukte, Diss. Frankfurt 1935
- v. Heckel M. Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Leipzig 1907
Bd. 2, Leipzig 1911
- Hedemann J.W. Deutsches Wirtschaftsrecht, 1. Aufl., Berlin 1939, 2. Aufl. 1943
- Hedtkamp G. Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Neuwied - Berlin 1968
- Heinen E. Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden 1968
- Heinen E. Das Zielsystem der Unternehmung, Wiesbaden 1966
- Heinig K. Das Budget, Bd. 2, Das Budgetwesen, Tübingen 1951
- Heinrich H. Verjährung des Anspruchs der verheirateten Hebammen auf Gewährleistung des Mindesteinkommens? Ein Beitrag zur Lehre von der Verjährung im öffentlichen Recht. Sonderdruck aus DÖV 20/1965, S. 685 - 690
- Heinrich K.H. - Fürst D. Die Gebühren, Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1968
- Heitzer S. - Oestreicher E. Bundesbaugesetz (Kommentar), 4. Aufl., Berlin 1970
- Helferich J.A.R. Art.: Allgemeine Steuerlehre, in: Handbuch der Politischen Ökonomie, hrsg. v. Gustav Schönberg, 2. Bd., 1. Aufl., Tübingen 1882, S. 111 ff
- Heller W. Die Grenzen der Besteuerung, in: Festgabe für Schanz, 1928, Bd. 2, S. 87 - 111
- Henderson W.C. Art.: Deutscher Zollverein, in: HdSW, Bd. 12, S. 468 - 473
- Henke W. Die Rechtsformen der sozialen Sicherung und das Allgemeine Verwaltungsrecht, VVDStRL Heft 28 (1970), S. 149 - 185
- Henke W. Wirtschaftsverwaltungsrecht (Leitfaden), Erlangen-Nürnberg o.Jg.
- Hennig F. Praktischer Führer durch das Nährstandsrecht, Köln o.Jg.
- Hensel A. Steuerrecht, 3. Aufl., Berlin 1933
- Hentrich - Zydek Das Gesetz zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau, Glückauf 1963, S. 304 ff, Glückauf 1964 S. 51 ff
- Heppel L. Der Strukturwandel in der oberbadischen Zigarrenindustrie nach 1950 und seine Auswirkungen auf Beschäftigung und Landwirtschaft, Diss. Freiburg 1964, als Manuskript vervielfältigt, Bonn 1964

- Hering E. Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren nach dem BBauG, DVBl. 1961, S. 217 - 228
- Herlein E. Der Hopfenbau in Franken und die Regelung des deutschen Hopfenbaus seit 1930, Diss. Nürnberg 1939
- Herlemann H.H. Branntweinpolitik und Landwirtschaft, Kiel 1952
- Herlemann H.H. Die Versorgung der westdeutschen Landwirtschaft mit Mineraldünger, Kieler Studien, Kiel 1950
- Herlemann H.H. Art.: Landwirtschaftliche Marktordnung, in: HdSW Bd. 6, S. 493 - 499
- Herrmann C. Die Abgaben im Lastenausgleich, Rechts- und Steuerdienst, Heft 23, Köln 1952
- Herrmann C. - Heuer G. Kommentar zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, Bd. 4, Loseblattsammlung, 13. Aufl., Köln - Marienberg
- Herrmann W. Intermediäre Finanzgewalten, Jena 1936
- Herschel W. Das Mutterschutzgesetz, BArl. 1952, S. 102 - 105
- Herting Gesetz zur Erhaltung und Hebung der Kaufkraft (zit.: Beiträgegesetz), in: Das neue Deutsche Reichsrecht, hrsg. v. Pfundtner-Neubert, V a 9
- Herzog R. Finanzwissenschaft, in: Die Handelshochschule, Wiesbaden 1952
- Hesberg BT-Protokoll über die 2. und 3. Beratung des Bundesbaugesetzes vom 18. und 20. Mai 1960, DBT. III/1957, S. 6414
- Heseler R. Die Hypothekengewinnabgabe, Heidelberg 1952
- Hessel P. Sind die Urlaubsgesetze der Länder Hamburg und Württemberg-Baden grundgesetzwidrig? AuR 1956, S. 267 - 269
- Hettlage K.M. Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL Heft 14 (1955), Berlin 1956, S. 2 - 36
- Hettlage K.M. Art.: Beiträge, in: HdSW, Bd. 1, S. 727 - 731
- Heubeck G. Ablösung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung durch einmalige Lohnerhöhung? BB 1964, S. 87 - 88
- v. Heukelum G. Warum staatliche Kinderbeihilfen?, Bremen 1950
- Heyde L. Abriß der Sozialpolitik, Heidelberg 1953
- Heyde L. Art.: Sozialpolitik II, Allgemeine, in: HdSW, Bd. 9, S. 539 - 547
- Heyen E. Grenzen der Beitragspflicht für Mitglieder der Körperschaften des öffentlichen Rechts, DVBl. 1956, S. 288 - 290
- Heyen E. Schlußwort, DVBl. 1957 S. 335
- Heymann E. Die Rechtsform der militärischen Kriegswirtschaft, Marburg 1920

- Heyn W. Die Soziale Sicherung der Selbständigen, in: Beiträge zur Sozialversicherung, FS. für Krohn, S. 143 ff
- Hochbaum M. Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG, Baden-Baden - Bonn 1962
- Hochdörffer K. Die staatlichen Subventionen der Nachkriegszeit in Deutschland, Diss. Köln 1929, Landau 1930
- Höpker H. Die Industriebelastungsgesetze, Berlin - Leipzig 1925
- Höpker H. Art.: Industriebelastung, in: HWbdr, Bd. 3, S. 256
- Höpker-Aschoff H. Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, AöR 75 (1949), S. 306 - 331
- Hoffmann P. Industriebelastung und Aufbringungsgesetz, in: Strutz, Handbuch des Reichssteuerrechts, 3. Aufl., Berlin 1927, S. 1270 ff
- Hoffmann P. - Martin K. Die Industriebelastungsgesetze vom 30. August 1924, Berlin 1925
- Hofmann H. Familienausgleichskassen in Frankreich und Deutschland, Diss. Leipzig, Dresden 1936
- Hohe Behörde Siebter, Achter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, Luxemburg 1960
- Hollaender Art.: Vermögensteuer; in: HWbdr, Bd. 4, S. 467 - 471
- Homann H. Struktur und Ordnung des deutschen Margarinemarktes, Diss. Köln 1955
- Hopf W. - Littmann E. Lastenausgleich (Kommentar), Loseblattsammlung, Bd. 1, 2. Aufl., Stuttgart 1954, Stand 1965
- Hoppe H.J. Der Alkohol als Steuerquelle, Emsdetten 1938
- Hoppe H.J. - Heinrich J. Kommentar zum Gesetz über das Branntweinmonopol, Bd. 1, Loseblattsammlung, Berlin 1958
- Hopstein R. Das Sanierungsprogramm der deutschen Mühlenwirtschaft, Diss. Graz 1960
- Horowski W. Die Abgaben zum Lastenausgleich, 2. Aufl., Stuttgart - München - Hannover 1953
- Horstbrink R. Die Stilllegungsaktion in der westdeutschen Mühlenwirtschaft, Diplom-Arbeit Köln 1962
- Hoven J. Grundbegriffe des Abgabenrechts, in: Die Gemeindekasse, Sonderheft 100/200, Stuttgart - Hannover 1967
- Huber E.R. Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, Tübingen 1953, Bd. 2, Tübingen 1954
- Huber E.R. Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 97 ff, 135 ff, 172 ff, 200 ff
- Huber E.R. Über den Rechtsweg für Klagen aus "Übernahmeverträgen" der Einfuhrlenkung, DÖV 1956, S. 355 - 357
- Huber E.R. Rechtsgutachten Der Ölmühlenpreisausgleich, vom 16. Mai 1956 (Maschinenschrift)

- Huber H. Der Standort des Sozialversicherungsrechts in unserer Rechtsordnung, SZfS 1957, S. 4 - 10
- Hübschmann - Hepp - Spitaler Kommentar zur Reichsabgabenordnung, Bd. 1, bearb. von W. Hübschmann, H. Paulick, H. v. Wallis, F. Hartung, H. List, O. Schwarz, H. Spanner (Loseblattsammlung), 1. - 5. Aufl., Köln 1951 - 1966
- Hueck A. - Nipperdey H.C. Grundriß des Arbeitsrechts, 5. Aufl., Berlin - Frankfurt 1970
- Hueck A. - Nipperdey H.C. Arbeitsrecht I, 7. Aufl., Berlin - Frankfurt 1963
- Hummel F. Grenzen der Beitragspflicht bei öffentlichen Körperschaften, DVBl. 1957, S. 333 - 334
- Hunn F. Der Urlaubsanspruch, AuR 1955, S. 301 - 308
- Hunziker M. Der Ausgleichsfonds der Schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung, Diss. Zürich 1963
- Huppert H. Die Struktur des Frachtenmarktes in der Rheinschifffahrt, Diss. Mannheim 1954 (Druck) Duisburg-Ruhrort 1955
- Hurst K.-Dahmen A. Zuständigkeit zur gesetzlichen Neuregelung des Rechts der Ausgleichsabgaben und -zuschläge, DÖV 1957, S. 139 - 142
- Hurth C. Die deutsche Zündholzindustrie in der Nachkriegszeit, Jena 1929
- v. Ihering R. Der Zweck im Recht, Bd. 1, 6. - 8. Aufl., Leipzig 1923
- Imboden M. Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, Basel 1954
- Imboden M. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Privateigentums als Schranke der Besteuerung, ASA 29 (1960/61), S. 2 - 11
- Institut der Wirtschaftsprüfer Die Behandlung der Lastenausgleichsabgaben bei der Rechnungslegung der Unternehmen, Stellungnahme des Großen Fachrates des Instituts der Wirtschaftsprüfer, DB 1951, S. 259 f
- Ipsen H.P. Gesetzliche Indienstnahme Privater für Verwaltungsaufgaben, in: Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für E. Kaufmann, Stuttgart-Köln 1950, S. 141 ff
- Ipsen H.P. Rechtsgutachten über die Auswirkungen der Liberalisierung der Fettwirtschaft auf die Rechtslage der Ölmühlen, Hamburg, September 1950
- Ipsen H.P. Rechtsfragen der Investitionshilfe, AöR 78 (1952/53), S. 284 - 334
- Ipsen H.P. Art.: Gleichheit, in: Die Grundrechte, Bd. 2, S. 111 - 198, Berlin 1954
- Ipsen H.P. Konstruktionsfragen der Getreideeinfuhr-Lenkung, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955, S. 593 - 605

- Ipsen H.P. Öffentliche Subventionierung Privater, DVBl. 1956, S. 461 ff, 498 ff, 602 ff; Berlin - Köln 1956
- Ipsen H.P. Verwaltung durch Subventionen, VVDSRL, Heft 25, S. 257 - 307, Berlin 1967
- Jacobi E. Grundlehren des Arbeitsrechts, S. 439 ff, Leipzig 1927
- Jäger H. Sozialversicherungsrecht, Leitfaden für Praxis und Ausbildung, 2. Aufl., Berlin 1969
- Jäger K.H. Krankheit des Arbeitnehmers, Freiburg 1961
- Jahn G. Grundriß des Steuerrecht, München 1931
- Jahn - Arlt - Boethke - Hepp Reichsabgabenordnung, 2. Aufl., Köln 1932
- Jahn K. Allgemeine Sozialversicherungslehre, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1965
- Janeba Erläuterung des Zuckergesetzes, in: DDBR IV G 80
- Janknecht H. Rechtsformen der Subventionierungen, Diss. Münster 1964
- Jantz K. Prinzipien der Gesetzgebung in der Unfallversicherung, in: Grundsatzfragen der sozialen Unfallversicherung, FS. für Lauterbach, S. 15 ff
- Jantz K. Die erste Rentenanpassung in den sozialen Rentenversicherungen, in: Sozialrefom und Sozialrecht, FS. für Bogs, S. 161 ff
- Jantz K. Sozialrecht und Sozialpolitik, FS. für K. Jantz, hrsg. von H. Peters, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1968
- Jaschik H. Investitionshilfe und Aufbringungsumlage, ein Vergleich, Diss. Erlangen 1953
- Jecht H. Art.: Öffentliche Finanzwirtschaft I, Allgemeines, in: HdSW, Bd. 3, S. 674 - 680
- Jecht H. Der Problembereich "Besteuerung und Wirtschaftspolitik" in der deutschen finanzwissenschaftlichen Literatur, FA N.F. Bd. 20, S. 5 - 22
- Jecht H. Ökonomische Probleme der Produktivitätsrente, Schriftenreihe des Bundesministeriums, Heft 4, Stuttgart 1956
- Jellinek W. Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Offenbach/Main 1948
- Jessen J. Deutsche Finanzwissenschaft, Hamburg 1937
- Jessen J. Übersicht über kriegswirtschaftliche, kriegssteuerrliche und kriegsfinanzwirtschaftliche Verordnungen nebst kritischer Würdigung, Deutsches Recht, 1940, S. 1249 - 1252
- Jörg W. Die Parafiskalität unter besonderer Berücksichtigung der intermedären Finanzgewalten der Sozialen Sicherheit, Diss. Zürich 1961
- Jung G. - Schulz P.G. Die neue Ausgleichsregelung in der Milchwirtschaft nach § 12 des MFG, Hildesheim 1963
- Jung L. Wirtschaftspolitisch motivierte Steuerpolitik im Deutschen Reich, Diss. Fankfurt, 1933, Darmstadt 1933

- Kahlitz G. Das Recht der Binnenschifffahrt, Bd. 1, Das Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffverkehrsverkehr, Hand - Kommentar, Köln - Berlin 1953
- Kahlitz G. Erläuterung des Binnenschiffverkehrsgesetzes, in: DDBR VI E 30
- Käss Bundeskindergeldgesetz, Loseblattkommentar St. 30.7.1968, in: Wirtschaftskommentar, B VIII/3
- Käss F. Art.: Lastenausgleich, in: HdSW, Bd. 6, S. 528 - 532
- Kaiser W. Die konjunkturellen und saisonalen Probleme der deutschen Fischwirtschaft, Diss. Münster 1951
- Kaizl J. Finanzwissenschaft, 1. Teil, Wien 1900, 2. Teil, Wien 1901
- Kallin G. Organisationsprobleme der Trinkmilchmärkte in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Diss. Münster 1960
- Kammann - Ziepke - Wein-spach Bundesurlaubsgesetz (Kommentar), 2. Aufl., Wuppertal 1969
- Karoli H. - Karoli R. - Mathews K. Lastenausgleich und Jahresabschluß, handelsrechtlich und steuerlich betrachtet, Rundschau für den Lastenausgleich, Sonderdruck, Hamburg 1954
- Kaskel W.-Sitzler F. Grundriß des sozialen Versicherungsrechts, Bd. 1, Berlin 1912
- Kastenbauer F. Die Grundlagen des Besteuerungsrechts der Kirchen in der BRD, Diss. Marburg 1967
- Kastner A. Die deutsche Hopfenwirtschaft seit der Währungsreform 1948, Diss. München 1955
- Katzenstein G. Vorteilsausgleichung im Wirtschaftsrecht?, JW 1938, S. 84 f
- Kaufmann E. Art.: Verwaltung, Verwaltungsrecht, in: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 3. Bd., 2. Aufl., hrsg. v. M. Fleischmann, Tübingen 1914, S. 688 - 718
- Kayser W. Die Getreidemarktordnung im Bundesgebiet nach dem Gesetz über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln vom 4. Nov. 1950, Diss. Marburg 1954
- Keichel A. Die Durchführung der Industriebelastung, Heft 22 der Veröffentlichungen des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, Berlin 1925
- Kehrmann K. - Pelikan W. Lohnfortzahlungsgesetz, München 1970
- Keil H. Die staatliche Zwangslenkung von Kapital im Drittinteresse im Hinblick auf das verfassungsmäßige Finanz- und Haushaltsrecht, Diss. Würzburg 1958
- Keilig R. Die Begriffe Unternehmer, Betrieb, Unternehmen, wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb und Unternehmung im Steuerrecht unter besonderer Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Auffassungen, Diss. Berlin 1960

- Kerschagl R. Einführung in die Finanzwissenschaft, Stuttgart - Wien 1963
- Kisch W. Buchbesprechung, JW 1930, S. 3604 - 3605
- Kitz W. - Raue E. Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände (SHG), Stuttgart - Köln 1949
- Klaer W. Der Verkehr im gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl, Baden-Baden - Bonn 1961
- Klein F. Der Rechtsbegriff der Steuer, in: Neues Steuerrecht von A bis Z, Lexikon - Kommentar zum gesamten Steuerrecht (Loseblattsammlung), Berlin - Bielefeld - München o.Jg.
- Klein F. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuerfragen, Institut "Finanzen und Steuer" Heft 58, Bd. 1, 2, Bonn Juni 1959
- Klein F. Kammerbeitrag und Finanzverfassung, Stellungnahme zu dem gleichnamigen Aufsatz von Klaus Vogel (DVBl. 1958, S. 491 ff), DVBl. 1959, S. 315 - 319
- Klein F. Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) und Besteuerung, (I), FR 1966, S. 401 - 403
- Klein F. Eigentumsgarantie und Besteuerung, (II), StW 1966, Sp. 433 - 486
- Kleinknecht H. Die Vermögensabgabe der gewerblichen Betriebe und der Industrie, Diss. Tübingen 1955
- v. Kleinwächter F. Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Leipzig 1922
- Klotz E. Das Reichsjagdgesetz, Karlsruhe 1936
- Knaup H. - Ingenstau H. Bundesbaugesetz mit Kommentar, Düsseldorf 1961
- Kniep P. Steuerfreibeträge als Instrumente der Finanzpolitik, Abhandlungen zur Mittelstandsforschung, hrsg. von Institut für Mittelstandsforschung Nr. 34, Köln - Opladen 1968
- Knieper Probleme des Absicherungsgesetzes vom 29. Nov. 1968, NJW 1969, S. 215
- Knoll E. Eingriffe in das Eigentum im Zuge der Umgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse. Zur Lehre vom Eigentum, der Enteignung und Entschädigung, Teil II: Die Entschädigung AöR 81, 1956, S. 342 - 422
- Koberstein G. Art.: Zündholzmonopol, in: HdB Bd. 4 (3), Sp. 6654 - 6657
- Koch Zum Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes, ZSR 1956, S. 207 - 209
- Koch Abg. Berichterstatter des Finanzausschusses, Stenographische Berichte, DBT. 4 WP/1961, 36. Sitzung v. 27. Juni 1962, S. 1497 - 1499
- Koch K. Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung - Absicherungsgesetz, DB 1969, S. 2143 - 2145

- Koch K. Das Gesetz zur Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturausschlags, DStR, S. 519 - 525
- Koch W. Art.: Steuerpolitik, in: HdSW, Bd. 10, S. 124 - 136
- Ködel E. Transportgemeinschaft und Schifferbetriebsverband, ihr Wesen, Zweck und Wirken im gewerblichen Binnenschiffsverkehr in rechtsvergleichender Darstellung. Diss. Würzburg 1957
- Köhler Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Bauabgabensteuer, DStR 1962/3, S. 92 - 94
- Koenig W. Schweizerisches Privatversicherungsrecht, 3. Aufl., Bern 1967
- Köppe H. Art.: Biersteuer, in: HStW, Bd. 2 (4), S. 848 - 868
- Köppe H. Art.: Branntweinsteuer, in: HStW, Bd. 3(4), S. 7 - 26
- Körner H. Die Eigentumsgarantie in der ständigen Rechtsprechung des BGH, Köln - Berlin - Bonn - München 1969
- Köst E. Kommentar zum Mutterschutzgesetz, Heidelberg 1968
- Kötter W. - Ziemer H. - Siara G. Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft (Kommentar), München - Berlin 1952
- Köttgen A. Die rechtsfähige Verwaltungseinheit, Ein Beitrag zur Lehre von der mittelbaren Reichsverwaltung, Berlin 1939
- Köttgen A. Eigentumspolitik als Gegenstand von Tarifverträgen in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Leber, Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, Frankfurt a.M. 1964/65, S. 173 ff
- Köttgen A. Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, Res publica, Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von E. Forsthoef, Band 14, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1965
- Köttgen A. Subventionen als Mittel der Verwaltung, DVBl. 1953, S. 485 - 491
- Kolms H. Finanzwissenschaft, Bd. II, 3. Aufl., Sammlung Göschen Bd. 391, Berlin 1966
- Koppe M. Zum Versicherungsbegriff, ZfV 1963, S. 473 - 476
- Koppe Die Industriebelastungsgesetze, Berlin 1924
- Koppensteiner H.-G. Das Subventionsverbot im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Baden-Baden 1965
- Kostka E. Der Markt für Frischfische (Struktur und Preisbildung), Diss. Mannheim 1953
- Krammig Abg. Rede als Berichterstatter des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen, 73. Sitzung v. 17.3.1955, DBT. 2. WP. 1953, Berichte Bd. 25, S. 4001 - 4003
- Krawielicki R. Finanzielle Ausgleichseinrichtungen im Recht der Montanunion, Festschrift für O. Riese, Karlsruhe 1964, S. 151 - 174

- Krebs H. Das Bundeskindergeldgesetz, SV 1966, S. 341 - 351
- Krebs T. Verkehrsrecht und Verkehrswirtschaft, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1960
- Kreft G. Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, Diss. Göttingen 1968
- Krelle W. - Schunck J. - Siebke J. Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, Gutachten, Tübingen 1968
- Kresse W. - Püschel H. Einfuhrvergütung und Ausfuhrbesteuerung am praktischen Fall. Ein Leitfaden durch das Absicherungsgesetz, Stuttgart 1969
- Kröpelin H. Sozialbeiträge sind keine Steuern, Frankfurter Hefte 1953, Heft 3, S. 176 - 180
- Krohn J. Die soziale Unfallversicherung im System des Rechts, in: Grundsatzfragen der sozialen Unfallversicherung, FS. für Lauterbach, S. 24 ff
- Krohn J. Rechtliche und sozialpolitische Folgen aus der Rechtsnatur der Sozialversicherung, in: Aktuelle Fragen der Individual- und der Sozialversicherung, FG. für Roehrbein, S. 123 ff
- Krohn J. Zur Rechtsnatur der Sozialversicherung, in: Beiträge zur Versicherungswissenschaft, Festgabe für Rohrbeck, hrsg. von H. Möller, Berlin 1955, S. 175 ff
- Krohn J. Privat- und Sozialversicherung im gemeinsamen Dienst am Volk, in: Privat- und Sozialversicherung, hrsg. v. E. Roehrbein, Berlin - München 1953, S. 66 - 73
- Krohn J. Beiträge zur Sozialversicherung, Festgabe für J. Krohn, hrsg. von W. Rohrbeck, Berlin 1954
- Krüger G. Einschränkungen des Individualprinzips im Bundessozialgesetz, Diss. Würzburg 1965
- Krüger H. Die Auflage als Instrument der Wirtschaftsverwaltung, DVBl. 1955, S. 380 - 387, 450 - 457, 518 - 524
- Kruk M. Sparen und Versichern als Mittel der Altersvorsorge. Ein Beitrag zur Lehre vom Privathaushalt. Forschungen zur Finanzwissenschaft. Schriften des Instituts für Finanzwesen der Wirtschaftshochschule Berlin, hrsg. von Prof. Dr. H. Jecht, Heft 7, Jena 1941
- Kruse H.W. Über Kirchensteuer und Wohnheitsrecht, Zugleich Besprechung des Urteils des FG Hamburg v. 24.10.1960 III 83 87 - 91/60, StW 1961 Nr. 14, Sp. 59 - 69
- Kruse H.W. Steuerrecht I, Allgemeiner Teil, 1. Aufl. Berlin - München 1966, 2. Aufl. 1969
- Kubsch G. - Haarmann F. Finanz- und Steuerwesen, 2. Aufl., in: Verwaltungsbeamte, Heft 4 a 1963, Göttingen 1963
- Kühn R. Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, 9. Aufl., Stuttgart 1968

- Kuehn Abführung gesparter Umsatzsteuer an die Lohnausgleichskasse, Süddeutsche Tabakzeitung vom 1. Okt. 1948
- Kühne W. Die Soforthilfeabgabe in der Praxis, 2. Aufl., Düsseldorf - München 1949
- Kühne W. - Wolff B. Die Gesetzgebung über den Lastenausgleich, Kommentar zum Lastenausgleichsgesetz, Loseblattsammlung, Bd. I, Stuttgart - Köln 1952, Stand Okt. 1968
- Küng E. Art.: Interventionismus, in: HdSW, Bd. 5, S. 321 - 329
- Küpper-Fahrenberg W. Das Prinzip der Solidarhaftung im System der gesetzlichen Unfallversicherung, Diss. Bochum 1968
- Kuhn N. Die gesetzgeberisch und verwaltungsmäßig möglichen Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit in der BRD, Diss. Frankfurt 1962
- Kunze E. Bearbeitung des Milch- und Fettgesetzes, des Getreidegesetzes und des Mühlengesetzes, in: W. Reuß, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, Köln - Berlin - Bonn - München 1963, S. 817 ff
- Kurjo H.W. Der Ausgleichsgedanke im Recht des Reichsnährstandes, unter besonderer Berücksichtigung der Erhebung und des Einsatzes von Ausgleichsabgaben. Diss. Breslau - Würzburg 1939
- Kurzwelly F.W. Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag, Fortbildung und Praxis, Schriftenreihe der Zeitschrift "Wege zur Sozialversicherung", hrsg. von M. Richter, Heft 37, Bad Godesberg 1958
- Laband P. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. 3, 5. Aufl., Tübingen 1914
- Lamberth Abschöpfung und Subventionierung von Zuckerimporten nach dem Zuckergesetz, ZfZ 1964, S. 296 - 298
- Lampe A. Die wirtschaftlichen Voraussetzungen der nichtfiskalischen Steuergestaltung, insbesondere der Steuerbegünstigung, in: FG für Georg v. Schanz, Bd. I, Tübingen 1928, S. 172 ff
- Lampe A. Art.: Gebühren, Beiträge und Taxen, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 2. Bd. 1932, S. 14 ff - 20
- Lampe A. Art.: Steuern, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Bd., 1933, S. 477 - 493
- Lampe A. Art.: Zwecksteuern, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Bd. 1933, S. 1189
- Landmann - Rohmer - Eyer mann E. - Fröhler L. Gewerbeordnung, Kommentar, Bd. 1, 11. Aufl., München 1956
- Lang Die Aufbringung der Investitionshilfe, DStR 1952, S. 30
- Lange E. Umsatzsteuer und Einkommensteuer als Ordnungssteuern, Diss. Heidelberg 1953

- Langenhein Gesetz über die Gebühren der Schlachtviehmärkte, Schlachthäuser und Fleischgroßmärkte (Fleischmarkthallen), in: Pfundtner-Neubert, Das neue deutsche Reichsrecht, Bd. III b 29 a
- Langenhein Verordnung über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch, das einer Gemeinde aus einer Schlachtung außerhalb des Gemeindebezirks zugeführt wird, in: Pfundtner-Neubert, Das neue deutsche Reichsrecht, Bd. III 29 b
- Larenz K. Lehrbuch des Schuldrechts, Bd. 1, 2, 8. Aufl., München - Berlin 1967
- Larink G. Möglichkeiten für eine Kapazitätsregelung in der Binnenschifffahrt, Diss. Münster 1967, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 48, hrsg. von H. St. Seidenfuß
- Laum B. Geschichte der öffentlichen Finanzwirtschaft im Altertum und Frühmittelalter, HdF I (2), S. 211 ff - 235
- Lauterbach H. Die Sonderstellung der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Sozialversicherung, BG 1953, S. 125 - 128
- Lauterbach H. Grundsatzfragen der sozialen Unfallversicherung, FS. für H. Lauterbach, Berlin 1961
- Lauterbach H. - Wickenhagen E. Die Kindergeldgesetzgebung, Kommentar (Loseblattsammlung), 2. Aufl., Köln - Berlin 1963
- Lauterkorn L. Die steuerlichen Bestimmungen des Soforthilfegesetzes, Sonderdruck aus: "Kurze Steuer- und Rechtsnachrichten", Straubing 1949
- Leber G. Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, Ein Programm und sein Echo, Dok., Bd. 1 - 3, Frankfurt 1964/1965
- Lefevre H. Die neuen Bestimmungen über die Erhebung von Abschöpfungen, Die Zollpraxis 1962 S. 193 - 196
- Legat E. - Grabner S. Sozialversicherungsrecht, Graz - Köln 1963
- Lehmann H. Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches, 14. Aufl., Berlin 1963
- Leibholz G. - Rinck H.J. - Helberg K. Grundgesetz für die BRD, Köln - Marienberg 1966
- Leisner W. Verwaltungspreis - Verwaltungssteuer. Betrachtung zu den Gebührengrundsätzen, in: Gedächtnisschrift für H. Peters, Berlin - Heidelberg - New York 1967, S. 730 - 747
- Lenkewitz Die Abschöpfungen, Zur Rechtsnatur und zum Entstehen der Abschöpfungsschuld, in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern, 1962, S. 260 - 266
- Lenzen R. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Vergabe von Subventionen durch den Gesetzgeber (Art. 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 GG), Diss. Köln 1965

- Leon G.N. Der Begriff der Steuer, Finanzarchiv 1914, S. 489 - 496
- Lepsius W. Prinzipien der Leistungsverwaltung, Diss. Münster 1961
- Lewis W. Lehrbuch des Versicherungsrechts, Stuttgart 1889
- Liefmann E. - Keil Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1961
- Lion M. Die Industriebelastungsgesetze (Kommentar), Berlin 1925
- List EWG-Vertrag - Abschöpfung - Grundgesetz, FR 1964, S. 207 - 211
- Littmann H.E. Art.: Familienausgleichskassen, in: HdB, Bd. 2 (3), Sp. 1726 - 1730
- Lobscheid H.G. Wesen und Zweck der Besteuerung, BFuP 1952, S. 270 - 283, 362 - 370
- Lobscheid H.G. Das Soziale in der Versicherung, DVersZ 1955, S. 275 - 279
- Lobscheid H.G. Zur Wissenschaft von der Versicherung, in: Beiträge zur Versicherungswissenschaft, FG. für W. Rohrbeck, S. 193 ff, Berlin 1955
- Lorz A. Naturschutz-, Tierschutz- und Jagdrecht, Kommentar, 2. Aufl., München 1967
- Lorz G. Der betriebswirtschaftliche und der volkswirtschaftliche Liquiditätsbegriff, Diss. Erlangen - Nürnberg 1967
- Loschelder W. - Klüber H. Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in ihrem Verhältnis zur Leistungsverwaltung, DVBl. 1957, S. 819 - 832
- Lotz W. Fiskus als Wohltäter, Betrachtungen über Nebenzwecke der Besteuerung, Volkswirtschaftliche Zeitfragen, Heft 129, Berlin 1906
- Lotz W. Finanzwissenschaft, 2. Aufl, Tübingen 1931
- Lotz W. Art.: Anleihen, in: HStW (4), Bd. 1, S. 320 - 329
- Ludewig K. Unzureichende Kostendeckung durch Reports, Ernährungsdienst Nr. 146 v. 24. Dez. 1959, 14. Jg., S. 9
- Ludwig P. Kinderzulagen in aller Welt, BG 1956, S. 71 - 73
- Lübeck K.H. Das Abgabewesen der Körperschaften des öffentlichen Rechts, Diss. Berlin 1940
- Lüdemann W. Marktordnung, Marktregelung und Schiedsgerichtsbarkeit in der Deutschen Milchwirtschaft, Hamburg 1935
- Lurz Die Flurbereinigung und die private Rechtssphäre, NJW 1955, S. 1780 - 1782
- Lutz H. Grundfragen der Sozialversicherung, Die Verwaltungsschule Nr. 15/16, Schwenningen 1947/48
- Macciacchini G. Ökonomische und finanzwirtschaftliche Aspekte der schweizerischen Sozialversicherung, Diss. Zürich, Winterthur 1966

- Magin E. Die Bedeutung der Soziallast für die Industrie, Diss. Heidelberg 1928
- Mahr W. Einführung in die Versicherungswirtschaft, Allgemeine Versicherungslehre, 2. Aufl., (Nachdruck), Berlin 1964
- Manes A. Versicherungswesen, Bd. 1, Allgemeine Versicherungslehre, 5. Aufl., Berlin und Leipzig 1930, Bd. 3 Personenversicherung einschließlich Sozialversicherung, Berlin - Leipzig 1932
- Manes A. Sozialversicherung, 6. Aufl., Berlin 1926
- Mai L.U. Sonderabgaben, Diss. Göttingen 1959
- v. Mangoldt H. - Klein F. Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin - Frankfurt 1957
- Mann F.K. Deutsche Finanzwirtschaft, Jena 1929
- Mann F.K. Staatswirtschaft unserer Zeit, Eine Einführung, Finanzwissenschaftliche Forschungen, Heft 1, Jena 1930
- Mann F.K. Steuerpolitische Ideale, Vergleichende Studie zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung 1600 - 1935, Jena 1937
- Mann F.K. Die drei wirtschaftlichen Funktionen der Steuer, in: Finanztheorie und Finanzsoziologie, Göttingen 1959, S. 52 - 66
- Mann F.K. Die Soziologie der Besteuerung, in: Finanztheorie und Finanzsoziologie, Göttingen 1959, S. 112 - 123
- Mann F.K. Art.: Steuer II, Ideengeschichte der Besteuerung, in: HdSW, Bd. 10, S. 107 - 113
- Marx K. Manifest der kommunistischen Partei, in: Auswahl aus den Schriften von Karl Marx, Fischer-Bücherei Nr. 112, Frankfurt 1960
- Mattern G. - Messmer K. Reichsabgabenordnung und Grundgesetz (Art. 105 ff), Kommentar, Bonn 1964
- Matthias M. Art.: Gebühren und Beiträge, in : Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 2. Bd., Jena 1922, S. 169 - 182
- Maunz T. Das Verhältnis der Baulandentschädigung zum Grundgesetz, Düsseldorf 1955
- Maunz T. Abgabenrecht, in: Die Verwaltung (Loseblattsammlung), Bd. 2, Heft 31, Braunschweig
- Maunz T. - Dürig G. Grundgesetz (Kommentar) Loseblattsammlung, Bd. II, München 1968
- Maunz T. - Schraft H. u.a. Die Sozialordnung der Gegenwart, Bd. 8 1969, Berlin 1970
- Maunz T. - Schraft H. - Rindt M. Die Sozialversicherung und ihre Selbstverwaltung, Kommentar, Loseblattsammlung, Bd. 4, Berlin
- Maurach R. Deutsches Strafrecht, Bd. 1, Allgemeiner Teil, 3. Aufl., Karlsruhe 1965

- Maus R. Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetze, Diss. Freiburg 1962
- Maus W. Das neue Urlaubsrecht, Baden-Baden 1963
- Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1,2, 3. Aufl., Leipzig - Berlin 1924, unveränderter Nachdruck 1969
- Mayer O. Finanzwirtschaft und Finanzrecht, in: HdF, Bd. 1, 1. Aufl., Tübingen 1926, S. 86 - 101
- Medicus Erläuterung des Fischgesetzes, in: DDBR IV C 15
- Megow Erläuterung des Abschöpfungserhebungsgesetzes, in: DDBR IV G 99
- Meier-Greve J. Die Finanzhoheit der Montan-Union, Diss. Göttingen 1958
- Meilicke H. Steuerrecht, Allgemeiner Teil, Berlin - Frankfurt 1965
- Meilicke H. Der Steuererfindungsgeist von Bund und Ländern seit Inkrafttreten des Grundgesetzes - seine verfassungsrechtlichen Grenzen, in: Probleme des Finanz- und Steuerrechts, FS. f. O. Bühler, S. 91 - 112
- Meilicke H. Steuersenkung durch Abschaffung von Steuern, FR 1955, S. 481 - 482
- Meinhold W. Grundlagen der landwirtschaftlichen Marktordnung, Berichte über Landwirtschaft, 134. Sonderheft, Berlin 1937
- Meinhold W. - Weber A. Agrarpolitik, Berlin 1951
- Meinhold W. Art.: Subventionen, HdSW, Bd. 10, S. 236 - 247
- Meisel F. Art.: Gebührenlehre, in: HdF, Bd. 1, 1. Aufl. (1926), S. 396 - 435
- Merk, W. Steuerschuldrecht, Tübingen 1926
- Merkel H. Die Marktordnung und ihr Recht, Berlin 1942
- Merkel H.- Merkel G. Das Recht der landwirtschaftlichen Marktordnung, München - Berlin 1941
- Merkel H. Der Neuaufbau der deutschen Getreidewirtschaft, RdRN 1934, S. 329
- Merkel H. Nationalsozialistische Wirtschaftsgestaltung, RdRN 1936, S. 60 ff
- Merkel H. Neues Preisrecht, RdRN 1937, S. 706
- Metz M. Das deutsche Steuerrecht, Bd. 1, Allgemeines Steuerrecht, 2. Aufl., Stuttgart - München 1950
- Metzdorf H.J. Art.: Fettwirtschaft, in: HdSW, Bd. 3, S. 498 - 505
- Metzdorf H.J. Art.: Milchwirtschaft, in: HdSW, Bd. 7, S. 336 - 342
- Metzdorf H.J. Marktstruktur und Preisbildung bei Nahrungsfetten in der Bundesrepublik Deutschland, Veröffentlichungen der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V. Nr. 169 (Manuskript), Bonn 1966

- Meusch H.-Wernet W. Art.: Handwerkskammern, in: HdSW, Bd. 5, S. 50 - 51
- Meyer-Ohlert D. Der Werdegang der deutschen Milchmarktordnung und ihre Problematik, Arbeit aus dem Institut für Agrarpolitik und Marktlehre an der Universität Kiel, 1956
- Meyer G. - Dochow F. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Teil 1, 4. Aufl., München - Leipzig 1913
- Meyer K. Frachtenausgleich im Konditionenkartell, Diss. Frankfurt 1967
- Meyer K. - Stich R. - Tittel H.J. Bundesbaurecht (Kommentar), Verwaltungsgesetz des Bundes und der Länder, hrsg. v. M. v. Brauchitsch, neu hrsg. v. C.H. Ule, Bd. V, 1. Halbband, Köln - Berlin - Bonn - München 1966
- Meyer-Warden P.F. Art.: Fischwirtschaft, in: HdSW, Bd. 3, S. 728 - 741
- Michaelis R. Art.: Anleihen (öffentliche), in: HWbdr, Bd. 1, S. 201 - 209
- Michel H. Eigentums politik, Tübingen 1962
- Mirbt H. Grundriß des Deutschen und Preußischen Steuerrechts, Leipzig - Erlangen 1926
- Mirbt H. Beiträge zur Lehre vom Steuerschuldverhältnis, Finanz-Archiv 1927, S. 1 - 56
- Mitschke G. - Schäfer R. Kommentar zum Reichsjagdgesetz, 3. Aufl., Berlin 1942
- Mitschke G. - Schäfer R. Kommentar zum Bundesjagdgesetz, v. 29. Nov. 1952, 2. Aufl., Hamburg - Berlin 1957
- Modest F. Getreidegesetz (Kommentar), Heidelberg 1956
- Möller H. Begriff und Einteilung der Versicherung, Jb. d. Vereins f. Versicherungswissenschaft und -praxis, Frankfurt 1950
- Möller H. Rechtsgutachten über das badische Landesgesetz zur Förderung des Wiederaufbaus in Gebäudebrandschadensfällen, v. 31. Mai 1954, Hamburg (Maschinenschrift)
- Möller H. Die Abgrenzung zwischen Sozial- und Privatversicherung, in: Gegenwartsfragen sozialer Versicherung, 1950, S. 74 ff
- Möller H. Gemeinsame Grundbegriffe der Sozial- und Privatversicherung, in: Aktuelle Fragen der Individual- und der Sozialversicherung, FG. für Roehrbein, Karlsruhe 1962, S. 135 ff
- Möller H. Moderne Theorien zum Begriff der Versicherung des Versicherungsvertrags, ZVersWiss 1962, S. 269 - 289
- Möller H. Außenwirtschaftspolitik (Die Wirtschaftswissenschaften), Wiesbaden 1961
- Mohr H.-H. - Hofmann H. Lebensversicherung, Schriftenreihe "Die Versicherung", Bd. 5, hrsg. von Grosse, Müller-Lutz, Schmidt, Wiesbaden 1965

- Moldenhauer P. Die Stellung des Arbeitgebers in der deutschen Sozialversicherung, in: FG. f. Manes, Berlin 1927, S. 238 - 247
- Moll B. Zur Klassifikation der ordentlichen öffentlichen Einnahmen, Finanz-Archiv 46 (1929), S. 499 - 516
- Mrozek A. - Boethke W. - Arlt H. - Pünder Reichsabgabenordnung, 3. Aufl., Köln 1924
- Much Diskussionsbeitrag, in: Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften, Veranstalter vom Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 1, Köln - Berlin - Bonn - München 1965, S. 464 f
- Mücke H. Die Molkereiwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Institut für Milchverwertung, Kiel 1965
- Mühl O. Das Wirtschaftsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsrechts, in: Juristen-Jahrbuch, Bd. 3, hrsg. v. G. Erdsieck 1962/63, Köln 1962, S. 171 - 194
- Müllenbusch J. Das Ausgleichsrecht der ernährungswirtschaftlichen Marktordnung, RdRN 1939, S. 424 - 429
- Müllenbusch J. Das Kontingent in der ernährungswirtschaftlichen Marktordnung, in: Beiträge zum Bauern- und Bodenrecht, Bd. 10, hrsg. v. W. Saure und M. Busse, Berlin 1939
- Müller F. Das Absicherungsgesetz, DStZ A 1969, S. 12 - 22
- Müller H. Die Binnenschifffahrt im Gemeinsamen Markt, Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd. 28, hrsg. v. H. Rieber, Baden-Baden 1967
- Müller H. Wirtschaftslenkende Maßnahmen in zivilrechtlicher Sicht, Diss. Nürnberg 1958
- Müller-Möhwald H. Die Marktordnung und die finanzielle Förderung der Deutschen Großen Hochseefischerei und ihrer Abnehmer, Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Varia Juris Publici, Bd. 48, Instrumente und Methoden staatlicher Wirtschaftsförderung, Diss. Hamburg 1967
- Müller J.H. - Willeke R.J. Die Preisbildungsorgane in der Rheinschifffahrt, Technische und volkswirtschaftliche Berichte des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Nordrhein-Westfalen, Nr. 62, 1963
- Müller N. Der Transport von Getreide und Kartoffeln im Bundesgebiet und sein Einfluß auf die Erzeuger- und Verbraucherstandorte, Diss. Giessen 1958
- Münch K. Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Hamburg 1936
- Mugglin C. Familienzulagen und Familienausgleichskassen, SZfS 1957, S. 253 - 267
- Mugglin C. Sind Familienzulagen Sozialversicherungsleistungen? SZfS 1959, S. 289 - 299

- Musgrave R.A. Finanztheorie, übersetzt v. L. Kullmer, H. Fecher, Tübingen 1966
- Musgrave R.A. Art.: Theorie der öffentlichen Schuld, in: HdF, Bd. III, (2. Aufl.), S. 68 - 137
- Muthesius H. Fürsorgerecht, Berlin 1928
- Naef H.E. Das Versicherungsverhältnis in der Sozialversicherung, Diss. Bern 1944
- v.d. Nahmer R.N. Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1. Bd., Allgemeine Finanzwissenschaft, Köln - Opladen 1964
- Nahnsen I. Kindergeld als Mittel der Familienpolitik, in: Sozialreform und Sozialrecht, FS. für Bogs, S. 253 ff
- Nannenhorn P. Der Familienlastenausgleich und die Sozialversicherung, SV 1952, S. 125 - 129
- Nathusius W. - Nelson A. Milchgesetz nebst Ausführungsbestimmungen, (Kommentar), Berlin 1954
- Naumann P. System einer unternehmerischen Entscheidungstheorie, Diss. Hamburg 1969
- Nawiasky H. Steuerrechtliche Grundfragen, München 1926
- Nawiasky H. Einiges über steuerrechtliche Grundfragen, in: Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht, Sonderdruck 1929
- Nawiasky H. Beiträge zur Theorie des Steuerrechts, I, Der Steuerbegriff, DStBl. 1925, Sp. 251 - 259
- Neises G. Art.: Fürsorge, in: HdSW, Bd. 4, S. 164 - 180
- Neitzke A. Grundprobleme der Marktregelung und des Verwertungsausgleichs in der deutschen Milchwirtschaft, Wissenschaftliche Probleme der Milchwirtschaft, Schriftenreihe des Verbandes Großstädtischer Milchversorgungsbetriebe e.V., Düsseldorf, Heft 21, Hildesheim 1964
- v. Nell-Breuning O. Art.: Wertzuwachssteuer, in: HdF II, Bd. 2, S. 557 - 564
- Nester O. Enteignung und Umlegung anders gesehen, DÖV 1956, S. 177 - 178
- Neuffer O. Das Bundesbaugesetz (Kommentar), 4. Aufl., Stuttgart - München - Hannover 1965
- Neumann F.J. Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 8, Leipzig 1874
- Neumann F.J. - Die Steuer und das öffentliche Interesse, Leipzig 1887
- Neumark F. Vom Wesen der Besteuerung, in: Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie, FS. f. R. Stucken, S. 7 - 20, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Göttingen 1953, S. 335 - 348
- Neumark F. Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, Bern 1947

- Neuling W. Art.: Agrarzölle, in: HdSW, Bd. 1, S. 114 - 119
- Neumark F. Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, FS. f. L. Ehrhard, hrsg. v. v. Beckerath, Meyer, Müller - Armack, Frankfurt 1951, S. 450 - 461
- Neumark F. Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961
- Neumark F. Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: HdF I, 2. Aufl., S. 606 - 669
- Neumark F. Zur Klassifikation der öffentlichen Einnahmen, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, S. 323 - 334
- Neumark F. Art.: Steuer I, Theorie der Besteuerung, in: HdSW, Bd. 10, S. 93 - 107
- Niemann E. Finanz- und Steuerrecht, Frankfurter Grundrisse für das juristische Studium, Bd. 24, hrsg. v. F. Giese, Frankfurt 1949
- Nikisch A. Arbeitsrecht, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen 1961
- Nissen W. Genehmigung gemeinsamer finanzieller Einrichtungen durch die Hohe Behörde, NJW 1960, S. 997 - 999
- Nitschke Erläuterung des Milch- und Fettgesetzes, in: DDBR IV G 40
- Nöll - Freund F. Kommunalabgabengesetz, 8. Aufl., Berlin 1919
- Nöll - Freund F. - Surén K. Kommunalabgabengesetz, 9. Aufl., Berlin 1931
- Nonhoff - Vorwerk Erläuterung des Bundesjagdgesetzes, in: DDBR IV G 20
- Nonhoff F. - Steiger H. - Heinrich O. Das Deutsche Agrarrecht, Loseblattsammlung, Frankfurt, Stand Juni 1970
- o.N. Das System der Ausgleichskassen, Deutsche Verkehrszeitung 1963, Nr. 63, S. 2
- o.N. Gesetz über Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung, BB 1968, S. 1417 - 1421
- o.N. Zwei Jahre Filmförderungsanstalt, Geschäftsbericht für die Jahre 1968 - 1969, FuR 1970, S. 274 - 282
- Odenkirchen F. Interessentenbeiträge, insbesondere die Beiträge des § 9 Kommunalabgabengesetzes v. 14. Juli 1893, Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, hrsg. v. Zorn - Stier - Somlo, Tübingen 1913
- Oechsner O.R. Zielsetzung und Wirkung des Mühlenkartells, Diplom-Arbeit. Würzburg 1958
- Oermann Das Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft, DStR 1952, S. 25 - 29
- Oesterheld A. Die deutsche Kriegswirtschaft, Leipzig 1940
- Oestreich H. Die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft und ihre Probleme, Diss. Köln 1954
- Osterloh K. Der Schadensausgleich im Arbeitsverhältnis und Weiterzahlung des Lohnes, Diss. Göttingen 1963

- Ott A.E. Art.: Technischer Fortschritt, in: HdSW, Bd. 10, S. 302 - 316
- Otto K.,-P. Die Preisbildung in der Binnenschifffahrt, Verkehrswissenschaftliche Forschungen, Schriftenreihe des Instituts für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn, hrsg. v. F. Voigt, Berlin 1966
- Pathe K. Der Zweck der Umlegung im Flurbereinigungs- und Baurecht, DVBl. 1954, S. 76 - 77
- Paulick H. Die verfassungsrechtlichen Bindungen des Gesetzgebers beim Erlaß von Steuergesetzen, ZfdgStW 1953, S. 483 - 502
- Paulick H. Grundgesetz und Besteuerung, Das Erkenntnisgut aus der Rechtsprechung des BVerfG in seiner Anwendung auf das Gebiet der Besteuerung, StbJb 1957/58, S. 85 - 142,
- Pauls H. Grundgesetz und Sozialversicherung, unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungsgrundlagen des sozialgestaltenden Wohlfahrtsstaates, Diss. Mainz 1965
- Paulsen A. Allgemeine Volkswirtschaftslehre I, III, 4. Aufl., Berlin 1965
- Pesl L.D. Das Dumping, München - Berlin - Leipzig 1921
- Peters A.R. Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966
- Peters H. Die Geschichte der Sozialversicherung, Bd Godesberg 1959
- Peters H. Lehrbuch der Verwaltung, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1949
- Peters H. Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts, VVDStRL, Heft 11 (1952), Berlin 1954, S. 212 - 214
- Peters J.F.H. - Herrmann C. Kommentar zum Lastenausgleich, Loseblattsammlung, Köln 1949
- Pfau E. Industriepolitische Gesichtspunkte in der Besteuerung, in: Finanz- und volkswirtschaftlichen Zeitfragen, hrsg. v. G. Schanz und J. Wolf, Heft 71, Stuttgart 1920
- Piduch E.A. Finanzverfassung und Steuerreform, Diss. Münster, Köln 1964
- Pinkernelle H. Korreferat zur Steindorff, in: Zehn Jahre Rechtsprechung des EuGH, Köln - Berlin - Bonn - München 1965, S. 456 f
- √Pistorius T. Unser Steuerrecht, Bd. 1, 2, 2. Aufl., Stuttgart 1928/1929
- √Pistorius T. Rücksichtsteuer und Zwecksteuer, in: ZfdgStW, Bd. 83, 1927, S. 575 ff
- Plückebaum K. - Malitzky H. Umsatzsteuergesetz - Mehrwertsteuer, Kommentar, Loseblattsammlung, Bd. 2, 10. Aufl., Köln - Berlin - Bonn - München o.Jg.
- Ehrhardt W. Mende A. - Sperling F.

- Pöttgen A. Verfassungsrechtliche Grenzen staatlicher Wirtschafts-
förderung durch Subventionen, Diss. Köln 1965
- Pohlschröder K. Vermögensbildung durch Tarifvertrag und Gesetz. Die
rechtliche Problematik des Investivlohns. Schriften zum
Sozial- und Arbeitsrecht, Bd. 2, Berlin 1966
- Popitz J. Finanzrecht und Finanzwissenschaft, in: FG. für Schanz,
Bd. 1, 1928, S. 39 - 54
- Popitz J. Art.: Steuern, in: v. Bitters Handwörterbuch der preuß.
Verwaltung, 2. Bd., 1928, S. 706 ff.
- Popitz J. Art.: Abgaben, in: v. Bitters Handwörterbuch der preuß.
Verwaltung, 3. Aufl., 1. Bd. 1928, S. 3 ff
- Poppe H.J. Reichsjagdgesetz, Kommentar, Berlin 1935
- Poschmann L. Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel, Diss. Frankfurt
1949
- Poschmann L. Die Ordnungssteuern, in: FA N.F. 1951/1952, Bd. 13,
S. 615 - 632
- Preiser E. Der Kapitalbegriff in der neueren Theorie, in: Die Unter-
nehmung im Markt, FS. f. W. Rieger, Stuttgart-
Köln 1953, S. 14 - 38
- Pribram K. Die Verteilung der finanziellen Lasten in der Sozialver-
sicherung, in: FG. f. Schanz, Bd. 1, 1928, S. 211 - 230
- Probst R. Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft, ASA Heft 10, 1962,
S. 417 - 456
- Prölss E.R. Versicherungsvertragsgesetz, Kommentar, 17. Aufl.,
München 1968
- Pültz H. Gesetzliche Unfallversicherung und Bundesversorgung, BG
1952, S. 143 - 146
- Quante P. Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge, in:
Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 227 - 244
- Quante P. Entwicklung und Stand der deutschen Sozialgesetzgebung,
in: Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen, S. 115 - 140
1957
- Rachold Erläuterung des Hebammengesetzes, in: DDBR I K 15
- v. Radiis G.R. Die deutsche Außenhandelspolitik unter dem Einfluß der
Devisenbewirtschaftung von 1931 - 1938, Diss. Zürich 1938
- Raiser L. - Sauermann H. -
Schneider E. Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissen-
schaft, Soziologie und Statistik. in: Schriften des Vereins
für Socialpolitik, N.F. Band 33, Berlin 1964
- Rappers G. Staatsintervention und Grundgesetz (Zur Frage der Verein-
barkeit des staatlichen Interventionismus im Bereich der Wirt-
schaft mit den Grundlagen der demokratischen Freiheit und
des Rechtsstaates). Diss. Kiel 1957

- Rau W. Die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft, Handbücherei des Steuer- und Wirtschaftsrechts, Bd. 3, Bonn 1952
- Rau G. - Dürrwächter E. - Flick H. - Koch R. Umsatzsteuergesetz (Mehrwertsteuer), Kommentar, Loseblattsammlung, Bd. I, Köln 1967
- Recktenwald H.C. Steuerüberwälzungslehre, 2. Aufl., Berlin 1966
- Recktenwald H.C. Art.: Steuerwirkungslehre, in: HdSW, Bd. 10, S. 182 - 191
- Recktenwald H.C. Art.: Gebühren und Beiträge, in: Staatslexikon, 3. Bd., 6. Aufl., Freiburg 1959, Sp. 649 - 652
- Recktenwald H.C. Art.: Ausgleichsforderungen, in: HdB, Bd. 1, Sp. 319 - 323
- Reger Gültigkeit der VO PR 42/52 über eine Preisausgleich für Natur- und Kunstkautschuk, BB 1952, S. 737
- Regul R. Internationale Finanzprobleme der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: HdF, Bd. 4 (2), S. 288 ff
- Rehm H. Der Rechtsbegriff der Arbeitsversicherung, AöR, Bd. 5, 1890, S. 529 - 572
- Reichardt W. Die Gesetze über die Industriebelastung, Kommentar, Berlin 1925
- Reichl A. Die Funktionen des Getreidehandels heute, unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der technischen Entwicklung und der Marktordnung. Diss. München 1960
- Rein W. Der Verschuldensbegriff der unfallversicherungsrechtlichen Unternehmerhaftung, Diss. Würzburg 1965
- Reinhardt R. Inhalt und Schranken des Eigentums, in: Reinhardt-Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums, Tübingen 1954, S. 1 - 62
- Reintges H. Der Einfluß der Gesetzgebung auf die Rationalisierungsmöglichkeiten des Steinkohlenbergbaus, Heft 77 der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund 1965
- Rengert J. Finanzierungsprobleme der Unfallversicherung, in: Grundsatzfragen der sozialen Unfallversicherung, FS¹ f. Lauterbach, Berlin 1961, S. 95 - 103
- Reuß W. Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, hrsg. v. M. v. Brauchitsch, neu hrsg. v. C.H. Ule, 1963 - 1967
- Reuter N. Das Recht der staatlichen Ausfuhrförderung, Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, hrsg. v. G. Erler, Bd. 5, Göttingen 1959
- Rhomberg E. Einführung in das Jagdrecht, München 1938
- Ricardo D. Über die Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung, übersetzt v. G. Bondi, Berlin 1959

- Richter L. Sozialversicherungsrecht, Berlin 1931
- Richter L. Grundriß der Reichsversicherung, Stuttgart - Berlin 1935
- Rieger W. Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3. Aufl., Erlangen 1964
- Riepl Erläuterungen zum Ersten Teil des Gesetzes über die Investitionshilfe der Wirtschaft, DSfR 1952, S. 192 - 199
- Riewald A. Reichsabgabenordnung und Steueranpassungsrecht, Teil I, 8. Aufl., des Kommentars v. E. Becker, Berlin 1941
- Rinck G. Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Köln - Berlin - Bonn - München 1969
- Ritscher R. Das Berliner Lohnausgleichsrecht, Berlin 1961
- Ritschl H. Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung, Berlin - Leipzig 1925
- Rittig Sozialversicherung und Sozialpolitik, in: Gegenwartsfragen sozialer Versicherung, 1950, S. 97 ff
- Rode K.H. Was ist Sozialrecht? ZSR 1969, S. 641 - 654, 724 - 738
- Roehrbein E. Rechtsfragen aus der Privat- und Sozialversicherung, hrsg. v. E. Roehrbein, in: Schriftenreihe des Instituts für Versicherungswissenschaft an der Universität Köln, Heft 12, hrsg. von W. Rohrbeck, Berlin 1953
- Roehrbein E. Aktuelle Fragen der Individual- und der Sozialversicherung, FG. für Erich Roehrbein, hrsg. v. E. Klingmüller, Karlsruhe 1962
- Roesler A. Einführung in die Baulandumlegung und Grenzregelung, Karlsruhe 1969
- Rössler R. Erhöhte Grundsteuer und baureife Grundstücke (Baulandsteuer), DWW 1960, S. 267 - 273
- Rohr - Cordts EWG-Abschöpfungen und Ausfuhrerstattungen, Kommentar, Loseblattsammlung, Frankfurt 1963
- Rohrbeck W. Sozialversicherung, ihr Wesen und ihre Bedeutung, Kevelaer 1949
- Rohrbeck W. Wesen, Gehalt und Reform der deutschen Privatversicherung, Berlin - München 1948
- Rohrbeck W. Der Begriff der Sozialversicherung und ihre Abgrenzung zur Versorgung und Fürsorge, in: Gegenwartsfragen sozialer Versicherung, 1950, S. 17 ff
- Rohrbeck W. Art.: Individualversicherung, in: HdSW, Bd. 5, S. 208 - 211
- Rohrbeck W. Sozial- und Privatversicherung (volkswirtschaftlich gesehen), Schriftenreihe des Instituts für Versicherungswissenschaft an der Universität Köln, Heft 4, hrsg. v. W. Rohrbeck, Berlin - München 1950
- Röpke W. Art.: Finanzwissenschaft, in: Die Handelshochschule Bd. 2, Berlin - Wien o.J., S. 201 - 343

- Rönitz U. Wertzuwachssteuer und Baulandbeschaffung, DWW 1953 S. 125 - 127
- Rohrbeck W. Beiträge zur Versicherungswissenschaft, FG. f. Walter Rohrbeck, hrsg. v. H. Möller, Berlin 1955
- Rohwer-Kahlmann H. Die Krise des Eigentums, Ansprüche und Anwartschaft aus der Rentenversicherung unter Eigentumsschutz (Art. 14 GG), ZSR 1956, S. 239 - 243, 308 - 312
- Rohwer-Kahlmann H. Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit, NJW 1960, S. 1641 - 1645
- Rohwer-Kahlmann H. Sozialversicherung und sozialer Rechtsstaat, in: Sozialenquete und Sozialrecht, FS. f. Bogs 1967
- Rohwer-Kahlmann H. Arbeitsrechtliche Lohnfortzahlung - "ein milliardenschweres Wahlgeschenk", ZSR 1969, S. 321 - 334
- Roscher W. - Gerlach O. System der Finanzwissenschaft von Wilhelm Roscher, 5. Aufl., v. Otto Gerlach, 2 Halbbände, Stuttgart 1901
- v. Rosen-v. Hoewel H. Art.: Gebühren, Beiträge, Hand- und Spanndienste, in: HdbkonnWissPraxis, Bd. 3, hrsg. v. H. Peters, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1959, S. 454 - 480
- Rosendorff R. Die Belastung der deutschen Industrie, Berlin 1924
- Rosin H. Das Recht der Arbeiterversicherung, Bd. 1, Die reichsrechtlichen Grundlagen der Arbeiterversicherung, Berlin 1893
- Rosin H. Die Rechtsnatur der Arbeiterversicherung, in: Festgabe für Laband, Bd. 2, Sonderdruck, Tübingen 1908, S. 43 - 134
- Roth K. Die öffentlichen Abgaben und die Eigentumsgarantie im Bonner Grundgesetz, Diss. Heidelberg 1956, Druck Heidelberg 1958
- Rudolf W. Die verfassungsrechtliche Problematik der Helgoländer Gemeindeeinfuhrsteuer. Bemerkungen zur staats- und steuerrechtlichen Lage der Insel Helgoland, AöR Bd. 85 (1961), S. 457 - 471
- Rüdiger H. Das Kindergeld-Recht, Köln - Deutz 1956
- Ruhig H. Die Nebenpflichten im Schuldrecht, Diss. Hamburg 1968
- Rupp H.H. Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre, Tübingen 1965
- Santleben K. Die Frachtenausgleichskassen der Binnenschifffahrt und ihre Problematik, in: Die Bundesbahn, 1962, S. 533 ff
- Savelsberg G. Art.: Sozialversicherung II, Entwicklung und heutiger Stand, in: HdSW, Bd. 9, S. 605 - 617
- Saxer P. Die AHV-Ausgleichskassen als neue Organisationsform der schweizerischen Sozialversicherung, Diss. Bern 1953
- Seehusen A.W. - Schwede J. - Nebe W. Flurbereinigungsgesetz v. 14.7.1953, Kommentar, Hamburg 1954

- Seeliger Ziele und Tätigkeit des Rationalisierungsverbandes, Vortrag, gehalten am 23.5.1966, in Heisingen
- Seifert - Geeb Erläuterung des Grundgesetzes, in: DDBR I A 10
- Senger R. Vorschriften-Suchregister für Behörden, Loseblattsammlung, Buhl/Baden o.Jg.
- Seuffert - Meuschel Soforthilfegesetz, Heidelberg 1949
- Seweloh A. Das Gesetz zur Aufbringung der Industriebelastung (Aufbringungsgesetz), in: Handkommentar der Reichssteuergesetze (Besitz- und Verkehrssteuer), hrsg. von Mitgliedern des RFH, IX, Stuttgart 1929
- Siburg F.W. Die Anbietungspflicht in der landwirtschaftlichen Marktordnung, Diss. Göttingen 1963
- Sieben L. Die Lastenausgleichsabgaben der Unternehmungen in betriebswirtschaftlicher Sicht, Diss. Mainz 1956
- Sieber L. Subventionen - Das Für und Wider in der sozialen Marktwirtschaft, Diss. Nürnberg 1967
- Siegel H. Die Entwicklung des deutschen Kalisyndikats, Diss. Berlin 1941
- Siebert E. Art.: Zölle, in: HdF II (2), S. 721 - 729
- Siegl W. Baulandumlegung und -enteignung, DVBl. 1956, S. 285 - 288
- Siegmann G. Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Rechtspositionen, Diss. Heidelberg 1964
- Sievers E.-R. Kindergeldgesetzgebung und Grundgesetz, NJW 1957, S. 441 - 444
- Sippell H. Die Filmabgabe nach § 15 FFG, FuR 1969, S. 232 - 246
- Sixtus B. - Haep Fr. Das Kindergeldgesetz, Loseblattsammlung, Essen 1956
- Sixtus B. - Haep Fr. Die Kindergeldgesetze und ihre Anwendung, Loseblattsammlung, 2. Bd., 3. Aufl., 1964
- Sölch O. - Ringleg K. - List H. - Müller L. UStG - Mehrwertsteuer, Kommentar, Loseblattsammlung, München, lfd. Jg.
- Soldan-Hans-Stiftung Rechtsgutachten zum Kindergeldgesetz, Sonderdruck, Essen 1955
- Sommer K. - Oehmann W. Gesetz-Weiser, Fundstellen ABC, Loseblattsammlung, Stuttgart, Stand 1970
- Spangemacher G. Abgabenordnung, NWB-Kommentar, Herne - Berlin 1963
- Spangemacher G. Steuern und andere Abgaben, NWB F 2, S. 771
- Spanner H. Der Steuerbürger und das Bundesverfassungsgericht, Berlin 1967
- Spanner H. Zölle und andere "Eingangsabgaben", DStR 1963, S. 423 - 426

- Der Spiegel Abhandlung "Film", v. 25. Dez. 1967, Nr. 53, S. 86 - 96
- v. Spindler J. Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft v. 7.1.1952, Textausgabe und Erläuterungen, Stuttgart - Köln 1952
- Spitaler A. Wandlungen im Steuerrecht, StbJb 1960/61, S. 379 - 429
- v. Spreckelsen Erläuterung des Flurbereinigungsgesetzes, in: DDBR IV B 10, S. 41 f
- Stobbe E. Zölle und Marktleistungsabgaben, ZfZ 1965, S. 261 - 280
- Surén F.K. Gemeindeabgabenrecht der ehemals preußischen Gebiete, Berlin 1957
- Sudau A. - Brauel H. Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, 3. Aufl., Düsseldorf 1968
- Susset F. Der Surrogationsgedanke im Flurbereinigungsrecht, Diss. Tübingen 1968
- Szaggun V. Einlagensicherung, Der Bank-Betrieb 1963, S. 196 - 171
- Schack F. Generelle Eigentumsentziehungen als Enteignungen, NJW 1954, S. 577 - 580
- Schäfer E. Die Unternehmung, 6. Aufl., Köln - Opladen 1966
- Schaefer R. Kindergeldgesetzgebung und Grundgesetz, FAmRZ 1957, S. 353 - 356
- Schäffle A.E.F. Vereinigter Versicherungs- und Spardienst bei Zwangshilfskassen, Tübingen 1884
- Schäffle A.E.F. Die Steuern, Bd. 1, Allgemeiner Teil, Tübingen 1895
- v. Schall K.F. Art.: Allg. Steuerlehre, in: Handbuch der politischen Ökonomie, Bd. 3, 1. Hbd., hrsg. v. Gustav v. Schönberg, 4. Aufl., Tübingen 1897, S. 151 - 246
- v. Schall K.F. Art.: Die Gebühren, in: Handbuch der politischen Ökonomie, Bd. 3, 1. Hbd., S. 103 - 150
- v. Schanz G. Beiträge zur Finanzwissenschaft, FG. f. Georg v. Schanz, hrsg. v. Teschemacher, Bd. I u. II, Tübingen 1928
- v. Schanz G. Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, Bamberg 1895
- Schelp G. - Herbst F. Bundesurlaubsgesetz, Kommentar, Frankfurt - Berlin 1963
- Scherping E. Erläuterung des Branntweinmonopolgesetzes, in DDBR VII D 82
- Scherping U. - Vollbach A. Das Reichsjagdgesetz, Neudom 1935
- Scheuner U. Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL Heft 11 (1952), Berlin 1954, S. 1 - 74
- Scheuner U. Grundlagen und Art der Enteignungsentschädigung, in: Reinhardt/Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums, Tübingen 1954, S. 63 - 156

- Schewe D. Über den sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung, in: Sozialreform und Sozialrecht, FS. f. Bogs, 1959, S. 333 ff
- Schewe D. Die Umverteilung durch die soziale Rentenversicherung, in: Sozialenquete und Sozialrecht, FS. f. Bogs, 1967, S. 147 - 159
- Schick H. Das Verhältnis von Beitrag und Leistung in der deutschen Sozialversicherung, Diss. Würzburg, Dillingen 1931
- Schieckel H. Deutsche Sozialpolitik, München 1955
- Schieckel H. Entwicklung, Aufbau und Aufgaben der deutschen Sozialversicherung, in: Neue Soziale Praxis, Eine Schriftenreihe des Bayr. Staatsministeriums für Arbeit, Heft 1, München 1946
- Schieckel H. Gegenwartsprobleme der Sozialversicherung, in: Neue Soziale Praxis, Eine Schriftenreihe des Bayr. Staatsministeriums für Arbeit, Heft 2, München 1947
- Schieckel H. Kindergeldgesetze, Loseblattsammlung, 3. Aufl., München 1964
- Schieckel H. Das Bundeskindergeldgesetz, SG, 1964, S. 221 - 224, 341 - 351
- Schieckel H. Die Fehlkonstruktion der Kindergeldgesetzgebung, ZSR 1963, S. 577 - 582
- Schiefer J. Art.: Die einzelnen Gemeindesteuern, HdBKommWissPraxis, Bd. 3, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1959, S. 308 - 345
- Schiller K. Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarswirtschaft, Jena 1940
- Schiller K. Art.: Wirtschaftspolitik, in: HdSW, Bd. 12, S. 210 - 231
- Schinke H. Die deutsche Speisefettversorgung betrachtet unter dem Gesichtspunkt der Maßnahmen der Reichsregierung zur Stützung des Buttermarktes und zur Förderung der inländischen Fett-erzeugung, Diss. Jena, Breslau 1934
- Schlegelberger F. - Schlegelberger H. - Gürtner F. Das Recht der Gegenwart, 3 Bände, 4. Aufl., Loseblattsammlung, Berlin - Frankfurt 1970
- Schlie U. Versicherungsmäßige und nichtversicherungsmäßige Elemente in der gegenwärtigen Gestaltung der sozialen Sicherung, insb. in der Sozialversicherung, ZVersWiss 1963, S. 281 - 288
- Schlotter H.G. Die Erhebung von Abschöpfungsbeträgen bei der Einfuhr von Nahrungs- und Futtermitteln, Diss. Göttingen 1956
- Schlottke H. Die hoheitliche Einflußnahme auf die Empfänger öffentlicher Subventionen und ihre rechtlichen Grenzen, Diss. Tübingen 1968
- Schluep W.R. Was ist Wirtschaftsrecht?, in: FS. f. Walther Hug, S. 25 ff, Bern 1968
- Schmatz H. - Zmarzlik J. Mutterschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Köln - Berlin - Bonn - München 1968

- Schmelzer O. Urlaubsrecht, Heidelberg 1961
- Schmidhäuser E. Strafrecht, Allgemeiner Teil, Tübingen 1970
- Schmidt-Bleibtreu B. - Klein F. Steuerrecht unter Verfassungskontrolle, Berlin 1966
- Schmidt D. Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung, Tübingen 1926
- Schmidt D. Überlegungen zur Einlagensicherung, Z.f.d.g. Kreditwesen, 1969, S. 404
- Schmidt F. Betriebliche Partnerschaft und Erfolgsbeteiligung in sozial-politischer und arbeitsrechtlicher Sicht, Diss. Freiburg 1963
- Schmidt K. Zum Problem der Zweckkollisionen in der modernen Steuerpolitik, FA N.F. 1959, Bd. 19, S. 208 ff
- Schmidt O. Zuckerwirtschaft und Zuckerpolitik in Westdeutschland seit 1945, Diss. Freiburg 1957
- Schmidt R. Gedanken zum Begriff der Versicherung, in: Rechtsfragen der Individualversicherung, FG. f. E.R. Prölss, hrsg. v. E. Klingmüller, Karlsruhe 1957, S. 246 ff
- Schmidt R. Art.: Begriff der Versicherung, in: HdbV, Bd. 1, Sp. 243 - 250
- Schmidt-Leonhardt W. - Gast P. Kommentar zum Schriftleitergesetz, 2. Aufl., Berlin 1938
- Schmidt-Rimpler W. Art.: Wirtschaftsrecht, in: HdSW, Bd. 12, S. 686 - 731
- Schmidt-Rimpler W. Zum Begriff der Versicherung, VersR, S. 493 ff
- Schmitt A. Art.: Binnenschifffahrt, HdSW, Bd. 2, S. 280 - 293
- Schmittmann B. Art.: Sozialversicherung, in: HStW, Bd. 7, S. 622 - 650
- Schmitz H. Öffentlich-rechtliche Stellung und Aufgaben der EVSt - Getreide, Diss. Köln 1955
- Schmölders G. Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., Berlin 1961
- Schmölders G. Finanzpolitik, 2. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York 1965
- Schmölders G. Art.: Finanzwissenschaft, in: HdW Bd. 2, S. 1249 - 1293
- Schmölders G. Art.: Zwangssparen, in: HdB Bd. 4, Sp. 6664 - 6668
- Schmölders G. Art.: Verbrauchsteuern, in: HdSW, Bd. 10, S. 637 - 643
- Schmölders G. Zur Begriffbestimmung der Verbrauchssteuern, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. Heft 10, Berlin 1955
- Schmölders G. Art.: Steuertechnik, in: HdSW, Bd. 10, S. 170 - 175
- Schmoller G. Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 3, Leipzig 1904

- Schmucker H. Die ökonomische Lage der Familie in der BRD, Tatbestände und Zusammenhänge, Stuttgart 1961
- Schneider E. Art.: Produktionstheorie, in: HdSW, Bd. 8, S. 596 - 610
- Schnettler A. Art.: Rente, in: HdB, Bd. 3, Sp. 4649 - 4653
- Schnitzler Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetzgebung, MDR 1956, S. 712
- Schönfeld H.M. Art.: Frachtbasen, in: HdB, Bd. 3 (3), Sp. 2064 - 2067
- Schönke A.-Schröder H. Strafgesetzbuch, Kommentar, 13. Aufl., München - Berlin 1967
- Schoenlank L. Das Versicherungsprinzip und das Fürsorgeprinzip in der deutschen Sozialversicherung, Berlin 1933
- Schoenthal J. Das Industriebelastungsgesetz nebst Aufbringungsgesetz, Kommentar, Berlin 1925
- Schrader H. Die gemeinsame rechtliche Wurzel der Privat- und Sozialversicherung, in: Privat- und Sozialversicherung, hrsg. v. E. Roehrbein, Berlin 1953, S. 73 - 99
- Schrader H. Zur rechtlichen Idee der sozialen Unfallversicherung, in: Beiträge zur Sozialversicherung, FG. f. Krohn, 1954, S. 259 ff
- Schrader H. Art.: Unfallversicherung II, Soziale Unfallversicherung, in: HdSW, Bd. 10, S. 456 - 461
- Schrader H. Der Schutz gegen Arbeitsschäden in der Sozialreform, Berlin - Bielefeld - München 1955
- Schredl K. Rechtsformen der Wirtschaftslenkung, Diss. Würzburg 1965
- Schreiber W. Schein und Wirklichkeit in der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit 1962, S. 353 ff
- Schreiber W. Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß, Köln 1965
- Schröder G. Baulandumlegung und Enteignung, Diss. Münster 1960
- Schrödter E. Bundesbaugesetz, Kommentar, 2. Aufl., Berlin - Frankfurt 1969
- Schüle A. Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL Heft 11 (1952), Berlin 1954, S. 75 - 110
- Schüle A. Marktinterventionen der Hohen Behörde und finanzielle Einrichtungen, in: ZaöRV, Bd. 19, 1958, S. 464 - 482
- Schüßler H. Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films, FuR 1968, S. 81 - 87
- Schütz Umlegung und Verfassung, DWW 1953, S. 195 - 196
- Schütz Enteignung oder soziale Bindung des Eigentums, DWW 1953, S. 127
- Schütz W. - Froberg G. Kommentar zum Bundesbaugesetz, Darmstadt 1960

- Schüttauf A.W. Art.: Agrarmärkte, in: HdSW, Bd. 1, S. 66 - 75
- Schug W. Die Deutsche Milchmarktordnung, Diss. Bonn 1968
- Graf v.d. Schulenberg W. Die wirtschaftliche Lage der Zuckerrübenindustrie in Westdeutschland, Diss. Göttingen 1960
- Schulz Art.: Sozialversicherung, in: Staatslexikon, 5. Aufl., Bd. 4, Sp. 1733 - 1741, Freiburg 1931
- Schulze-Brachmann A. - Meilicke H. - Georgie G. Lastenausgleichsgesetz, Berlin - Frankfurt 1953
- Schulze P. Vorsorge durch Sparen und Versichern, Diss. Tübingen 1950
- Schumpeter J.H. Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 6. Aufl., Berlin 1964
- Schuster L. - Gosebruch R. Neues Investmentsparen, Stuttgart 1968
- Schwamberger W. Enteignung und Umlegung, DÖV 54, S. 396 - 397
- Schwamberger W. Nochmals: Enteignung und Umlegung, DÖV 1956, S. 233 - 235
- Schwarz O. - Wockenfoth K. Zollgesetz, Loseblattsammlung, Köln - Berlin - Bonn - München 1962
- Schwarz O. Abschöpfung und Umsatzausgleichssteuer, ZfZ 1964, S. 100 - 106
- Schwender Erläuterung des Gesetzes zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaus, in: DDBR V H 13
- Schwender Erläuterung des Bundesbaugesetzes, in: DDBR V H 40
- Schwinger A. Vom nationalen zum internationalen und übernationalen Recht der Sozialversicherung, Diss. Mainz 1964
- Stähler B. Beitrag zur Abgrenzung des Steuerbegriffs, Diss. Münster 1955
- Stahl H. Die Rechtsnatur der Reichsunfallversicherung, Berlin 1930
- Stahlhacke E. Bundesurlaubsgesetz mit Nebenbestimmungen, 2. Aufl., Neuwied - Berlin 1968
- Stahnke S. - Brügelmann H. - Grauvogel G. - Pohl W. - Förster H. - Meyer H. - Bundesbaugesetz, Loseblattsammlung, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, Stand 1969
- Starke O.E. Art.: Individualversicherung, in: HdbV, Bd. 1, Sp. 1010 - 1016
- v. Stein L. Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 5. Aufl., Leipzig 1885
- v. Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre, Bd. 2, 3. Aufl., Stuttgart 1888
- v. Stein L. Die deutsche Finanzwissenschaft im 17. Jahrhundert, FA 1884, 1 Jg., S. 1 - 44

- Steinberg W. Aktuelle Fragen des Körperschaftssteuerrechts, StbJb 1960/1961, S. 213 - 258
- Steindorff E. Sonderlasten und Subventionen im Gemeinsamen Markt der EGKS, WuW, Bd. 7, 1957, S. 633 - 642
- Steindorff E. Finanzielle Einrichtungen, in: Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften, 1965, S. 437 ff
- Steinhardt H. Der Lastenausgleich in der Bundesrepublik, Entwicklung, Stand, volks- und finanzwirtschaftliche Bedeutung, Diss. Bonn 1955
- Steinwender K. Das Kindergeld, Sozialpolitik in Deutschland, Heft 30, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart 1961
- Stelzig R. Die Rechtsnatur der Sozialversicherung, Schriftenreihe des Instituts für Arbeitsrecht an der Universität Leipzig, hrsg. v. E. Jakobi, Heft 32, Weimar 1933
- Stemmler H.-Knüpfer H. Die Bewertung der Einwurfs- und Zuteilungsgrundstücke in der Umlegung nach dem Bundesbaugesetz und nach früheren Gesetzen, in: Handbuch des Grundstücks- und Baurechts, Loseblattsammlung, Neue Ausgabe, Bd. 1, Düsseldorf 1960, B 10,34
- Stephan K. Art.: Versicherungsfähige Tatbestände, in: HdbV, Bd. II, Sp. 2254 - 2265
- Steuer R. Flurbereinigungsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München - Berlin 1967
- Steuer R. Art.: Flurbereinigung, in: HdSW, Bd. 3, S. 789 - 799
- Stier-Somlo F. Reichsversicherungsordnung, Handkommentar, 4. Aufl., München 1930
- Stier-Somlo F. Art.: Beiträge, in: HWbdr, Bd. 1, S. 587-591
- Strauß R. Der gespaltene Körperschaftsteuertarif und seine betriebswirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, Diplom-Arbeit Nürnberg 1967
- Streit C. Erschließungsbeiträge nach dem Bundesbaugesetz und Beiträge nach § 9 des Preuß. Kommunalabgabengesetzes, Diss. Münster 1968
- Strickrodt G. Liquiditäts-Enteignung, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1954, S. 736 - 740
- Strickrodt G. Die eigentumspolitischen Empfehlungen kirchlicher Studienkreise in der Sicht der Verantwortung für die Rechtsordnung, DB 1964, Beilage Nr. 5
- Stolper W.F. Art.: Zölle, in: HdSW, Bd. 12, S. 453 - 462
- Strobel A. Die Liquidität, Methoden ihrer Berechnung, 2. Aufl., Stuttgart 1953

- Strutz G. Grundbegriffe des Steuerwesens, 2. Aufl., Berlin 1919
- Strutz G. Grundlehren des Steuerrechts, Berlin 1922
- Strutz G. Art.: Gebühren, in: HStW, Bd. 4, S. 616 - 641
- Strutz G. Art.: Abgabenrecht, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, von Holtzendorff und Kohler, Bd. IV, 7. Aufl., München - Leipzig - Berlin 1914, S. 423 - 457
- Strutz G. Kommunalabgabengesetz, 4. Aufl., Berlin 1908
- Sturm H.C. Lastenausgleich-Vermögensabgabe, eine Kapital- oder Rentenschuld, BB 1952, S. 717
- Tamchina E. Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung (Altölgesetz), BB 1969, S. 76 - 78
- Terhalle F. Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948
- Terhalle F. Art.: Öffentliche Ausgaben, in: HdSW, Bd. 1, S. 439 - 452
- Teichmann U. Die Politik der Agrarpreisstützung, Marktbeeinflussung als Teil des Agrarinterventionismus in Deutschland, Köln - Deutz 1955
- Teutsch A. Die Versicherung der Unternehmer und unternehmerähnlichen Personen gegen Arbeitsunfälle in der Sozialversicherung, in: Rechtsfragen aus der Privat- und Sozialversicherung, hrsg. v. E. Roehrbein, 1953, S. 134 - 164
- Thissen N. Die finanzpolitischen Instrumente der Eigentumspolitik in der BRD, Diss. Berlin 1965
- Theiß E. Die betriebswirtschaftliche Problematik der Investitionshilfe, BFuP 1956, S. 213 - 226
- Theuerkauf E. Mutterschutzgesetz, Kommentar, Köln - Deutz 1954
- v. Thüsen Ed. Soziale Rentenversicherung und Lebensversicherung als sozialpolitische Aufgaben, in: Sozial- und Privatversicherung, hrsg. v. W. Rohrbeck, 1950, S. 1 - 65
- Tiede G. - Bürger K. - Wingen M. Das Kindergeldgesetz, Loseblattsammlung, Neuwied 1956
- Timm H. Art.: Anleihen, öffentliche, in: HdSW, Bd. 1, S. 203 - 208
- Tipke K. - Kruse H.W. Reichsabgabenordnung, Kommentar, Loseblattsammlung, 3. Aufl., Köln-Marienburg, Stand 1970
- Tredup A.E. Art.: Lastenausgleich (Abgabenseite), in: HdB, Bd. 3, Sp. 3714 - 3728
- Tuschinsky K. Grundzüge der Finanzwissenschaft, Berlin 1925
- v. Tyszkä C. Grundzüge der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Jena 1923
- Übergangsabkommen siehe Europäisches Parlament

- Ule C.H. Renten Kürzungen als Enteignung?, ZSR 1956, S. 138 - 140, 180 - 183
- Unkelbach M. Grundrechtliche Bindungen des Bundesgesetzgebers bei der Vergabe von Leistungssubventionen zugunsten der gewerblichen Wirtschaft, Diss. Bonn 1968
- Unrasch R. Ablösung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung durch einmalige Lohnerhöhung?, BB 1963, S. 1489 - 1492
- Uri P. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: HdSW, Bd. 3, S. 365 - 371
- Vassel K. Art.: Versicherungsfall, in: HdbV, Bd. II, Sp. 2265 - 2268
- Vialon F.K. Haushaltsrecht, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner GG, 2. Aufl., Berlin - Frankfurt a.M. 1959
- De Viti de Marco A. Grundlehren der Finanzwirtschaft, Tübingen 1932
- Vogel H.E. Grundsätzliches zur theoretischen Frage nichtfiskalischer Zwecksetzung in der Besteuerung, FA 1929, S. 5 - 47
- Vogel K. Kammerbeitrag und Finanzverfassung, DVBl. 1958, S. 491 - 493
- Vogel K. Verwaltungsrecht und Allgemeines Abgabenrecht, DVBl. 1962, S. 435 - 443
- Vogel K. Öffentliche Wirtschaftseinheiten in privater Hand. Heft 47 der Abhandlungen aus dem Seminar für Öffentliches Recht der Universität Hamburg, hrsg. v. R. Laun, H.P. Ipsen, Hamburg 1959
- Voigt F. Sparen und Versichern, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 41. Bd., Berlin 1941, S. 330 - 343
- Vollbach A. Das Bundesjagdgesetz, Melsungen 1961
- Vortisch O. - Zschuke O. Binnenschiffahrts- und Flößereirecht, 3. Aufl., Berlin 1964
- Wacke G. Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Beihefte zur Deutschen Rechts-Zeitschrift, hrsg. v. K. Bader, Heft 13, Tübingen 1950
- Wacke G. Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 7. Januar 1952, Münster i.W. - Marburg/Lahn
- Wacke G. Verfassungsrecht und Steuerrecht, StbJb 1966/1967, S. 75 - 112
- Wacke G. Die Nichtigkeit der Zusatzsteuer, NJW 1958, S. 776 - 778
- Wagner A. Finanzwissenschaft, 2. Aufl., I. Teil 1877, II. Teil 1890, Leipzig - Heidelberg
- Wagner H. Eigenart und Problematik der Frachtgrundlagen. Eine betriebswirtschaftliche Studie mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Eisen- und Stahlindustrie, Diss. Mannheim 1952

- Waldecker L. Deutsches Steuerrecht, Breslau 1924
- Waldow R. Über die Verfassungsmäßigkeit Deutscher Umlegungs - (Flur-
bereinigungs) Gesetze, Diss. Leipzig 1933
- Wannagat G. Die unfallversicherungsrechtliche Gefährdungshaftung im
allgemeinen Haftungssystem, NJW 1960, S. 1597 - 1602
- Wannagat G. Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts I, Tübingen 1965
- Wassermeier Gedanken zur Investitionshilfe, DStR 1952, Nr. 2, S. 29 -
30
- Weber H. Begriff des Steuerrechts und Systematik seines allgemeinen
Teils, Diss. Münster 1954
- Weber R. - Luger H. Handbuch der Reichsabgabenordnung, Nürnberg 1950
- Weber W. Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, in: Idee
und Ordnung des Reiches, Gemeinschaftsarbeit deutscher
Staatsrechtslehrer, hrsg. v. E.R. Huber, Bd. 2, S. 79 ff,
Hamburg 1943
- Weber W. Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung,
Göttingen 1962
- Weber W. Rechtsgutachten über die Frage, wie weit der im Bundestag
erörterte Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des
Milch- und Fettgesetzes (Fassung vom 12. Dez. 1962) mit
dem Grundgesetz in Einklang steht (Maschinenschrift),
Göttingen 1963
- Weber W. Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts, VVDStRL
Heft 11, 1954, S. 153 ff
- Weber W. Eigentum und Enteignung, in: Die Grundrechte, Bd. II,
Berlin 1954, S. 331 - 399
- Weber W. Art.: Juristische Person II, Jurist. Person des öffentlichen
Rechts, in: HdSW, Bd. 5, S. 449 - 452
- Weber W. Art.: Öffentliches Recht, in: HdSW, Bd. 8, S. 40 - 45
- Weber W. Art.: Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: HdSW,
Bd. 6, S. 38 - 41
- Weber W. Die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) in der Rechtsprechung
des Bundessozialgerichts, in: Rechtsschutz und Sozialrecht,
Köln - Berlin - Bonn - München 1965, S. 279 - 299
- Weber W. Das Bundesverfassungsgericht und die Steuerordnung, AöR
90 (1965), S. 452 - 480
- Weber W. Kritische Bemerkungen zur Rechtsprechung des BVerfG in
Steuersachen, StbJb 1967/68, S. 95 - 120
- Weber A. - Meinhold W. Agrarpolitik, Berlin 1951
- Weddigen W. Allgemeine Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Berlin 1964
- Weddigen W. Art.: Sozialversicherung I, Theorie der Sozialversicherung,
in: HdSW, Bd. 9, S. 594 - 604

- Weddigen W. Grundsätzliches zum Lastenausgleich, FA N.F., Bd. 12, 1950/51, S. 521 - 531
- Weddigen W. Die wirtschaftlichen Folgen des Investivlohnes, Sozialpolitische Schriften, Heft 17, Berlin 1964
- Weidekamp K. Grenzen der Besteuerung, Diss. Wien 1966
- Weides N.P. Das Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Frankfurt - Berlin 1960
- Weides P. Europäisches Subventionsverbot und staatliche Selbsthilfefonds, AWD 1963, S. 295 - 298
- Weides P. Zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in ökonomischen Angelegenheiten des Filmwesens nach Art. 74 Nr. 11 des Grundgesetzes, FuR 1967, S. 166 - 173
- Weiß Die Besteuerung der Ausfuhr nach dem Absicherungsgesetz, USR 1969, S. 3 - 15
- Weisser G. Art.: Distribution II, Politik, in: HdSW, Bd. 2, S. 635 - 654
- Weisser G. Art.: Soziale Sicherheit, in: HdSW, Bd. 10, S. 396 - 412
- Welzel H. Das Deutsche Strafrecht, 11. Aufl., Berlin 1969
- Wendt S. Bemerkungen über das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, in: Sozialreform und Sozialrecht, FS. f. Bogs, S. 365 ff
- Werner F. Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 3. Mai 1956 - I C 172/53, DVBl. 1956, S. 618 - 619
- Wertenbruch W. Begriff und Bedeutung des Sozialrechts, ZSR 1968, S. 385 - 399
- Wertenbruch W. Sozialverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. v. J. v. Münch, Bad Homburg v.d.H. - Berlin - Zürich 1969, S. 289 - 354
- Werth W. Art.: Sozialversicherung, in: HdbV, Bd. 2, Sp. 1926 - 1935
- Wessels T. Art.: Subvention, in: HdB, Bd. 3, Sp. 5231 - 5239
- Weyl, Lehrbuch der Reichsversicherung, Leipzig 1894
- Wickenhagen E. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Kindergeldgesetzgebung, BG 1960, S. 324 - 327
- Wickenhagen - Krebs Das Bundeskindergeldgesetz, in: Lauterbach-Wickenhagen, Die Kindergeldgesetzgebung, Kommentar, Loseblattsammlung, Köln - Berlin, Stand Aug. 1967
- Wiegand D. Die Entschädigungen für Rechtsverluste im Sozialversicherungsrecht (Art. 14 Abs. 3 GG), ZSR 1962, S. 538 ff
- v.Wiese L. Art.: Sozialpolitik, in: HStW, Bd. 7, 4. Aufl., S. 612 - 622
- Wiesend H. Zur Frage der Nichtigkeit von Vorschriften des Hebammenrechts wegen Verstoßes gegen das Grundgesetz, DVBl. 1958, S. 494
- Wilhelm F.K. Abriß der milchwirtschaftlichen Marktordnung, Hildesheim 1956

- Wilhelm R. Die Veränderung der Absatzwege bei der Vermarktung von Milch, Zucker und Wein in der BRD zwischen 1950 und 1960, Diss. Hohenheim 1963
- Wilhelmi E. - Kempermann K.L. - Kleine K. Die Praxis der Gemeinschaftshilfe der gewerblichen Wirtschaft, Stuttgart 1940
- Will C. Das Äquivalenzprinzip und die Gewerbesteuer, Diss. Münster 1967
- Willgerodt H. Der Familienlastenausgleich im Rahmen der Sozialreform, in ORDO, Bd. 8, 1956, S. 123 - 171
- Wingen M. Familienpolitik, 2. Aufl., Paderborn 1965
- Winkelstern H. Gesetz über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln, Bonn 1950
- Winkelstern Erläuterung des Getreidegesetzes, in: DDBR IV G 30
- Winter G. Die Fondsverwaltung der Europäischen Gemeinschaften, Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergie-recht, hrsg. v. G. Erler, Bd. 39, Göttingen 1969
- Winterstein H. Der Investivlohn in der Bundesrepublik Deutschland, Nürn-berger Abhandlungen, Heft 16, hrsg. v. W. Weddigen, Berlin 1961
- Wissmann B. Die Zinsempfindlichkeit des deutschen Sparerers, Berlin 1960
- Wissmann F. Grundriß der Finanzwissenschaft, Stuttgart 1951
- Wittig - Kunze Gesetz über den Verkehr mit Vieh und Fleisch vom 25.4.1951 mit Erläuterungen, Heidelberg 1951
- Wittig U. - Meier J. Kindergeld-Handbuch, Loseblattsammlung, Stand Januar 1964, Berlin - Bielefeld - München
- Wittneben A. - Höllig H. Die Investitionshilfe, Düsseldorf 1952
- Wittneben A.W.H. - Grieger R. - Drechsler K.H. Investitionshilfe, in: Deutsche Steuerzeitung, Ausgabe C, Siegburg - Konstanz - Berlin o.Jg.
- Wörner G. Allgemeine Versicherungslehre, 3. Aufl., Leipzig 1920
- Wolff H.J. Verwaltungsrecht, Bd. I, 6, 7. Aufl., Berlin - München 1966/68, Bd. III, 2. Aufl., Berlin - München 1967
- Wolff M. - Raiser L. Sachenrecht, 10. Aufl., Tübingen 1957
- Wreszinski R. Art.: Abgaben, in: HWbdr, Bd. 1, S. 9 - 10
- Wuermeling F.J. Der Familienlastenausgleich, Eine Denkschrift des Bundes-ministers für Familienfragen, Bonn 1955
- Wuermeling F.J. Kindergeld und Sozialreform, ZSR 1963, S. 1 - 12
- Zabel H.J. Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz, DVBl. 1961, S. 262 - 265
- Zacher H.F. Die Sozialversicherung als Teil des öffentlichen Rechts, in: Sozialrecht und Sozialpolitik, FS. f. Jantz, 1968, S. 29 ff

- Zacher H.F. Verwaltung durch Subventionen, VVDSiRL 25 (1966) Berlin 1967, S. 308 - 400
- Zarden A. Kommentar zum Gesetz über die Zwangsanleihe vom 29. Juni 1922 (zit.: Zwangsanleihegesetz), Berlin 1923
- Zehnder H. Organisation und rechtliche Stellung der AHV-Ausgleichskassen, Diss. Basel 1955
- Zeitel G. Art.: Gebühren, in: HdSW, Bd. 4, S. 227 - 231
- Zimdars - Sauer Hebammengesetz (Erläuterung), in: Pfundtner-Neuberg, Das neue Deutsche Reichsrecht IV d 22
- Zimdars K. - Sauer K. - Koch F. - Bernhardt F. Hebammengesetz, Kommentar, 3. Aufl., Hannover 1955
- Zimmer K.O. Zur Frage der Enteignungsfähigkeit von Rentenansprüchen aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, BARbBl. 1959, S. 584 - 588
- Zimmer K.O. Die durch eigene Leistung und eigenen Kapitalaufwand erworbene öffentlich-rechtliche Rechtsposition, DÖV 1963, S. 81 - 84
- Zuleeg M. Die Rechtsform der Subventionen, in: Neue Kölner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 36, Berlin 1965
- Zwiedieneck O.-Südenhorst Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung, 2. Aufl., Leipzig 1912
- Zydek H. Rationalisierungsverband, steuerliche Maßnahmen zur Rationalisierung, Finanzierungshilfe und Bergrecht. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte, zum Inhalt und zur Auslegung des Gesetzes zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau, in: Zeitschrift für Bergrecht, Bd. 105, Heft 1, Köln - Bonn - Berlin - München 1964, S. 39 - 94
- Zydek H. Erläuterung des Gesetzes zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau, in: DDBR III D 10
- Zydek H.-Heller W. Energiemarktrecht, 2 Bände, Loseblattsammlung, Essen 1970

Wichtige Materialien:

Entwurf der Reichsabgabenordnung mit Begründung, vom 6. Aug. 1919, Verfassungsgebende Deutsche Nationalversammlung, Drucksache Nr. 759, in: Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 338, Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Berlin 1920

Amtliche Begründung eines Milch- und Fettgesetzes, Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, DBT.-Drucksache Nr. 1243, Nr. 2964

Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über einen allgemeinen Lastenausgleich, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 1800 Anlage 1 b

Bericht des Ausschusses für Lastenausgleich (17. Ausschuß) über den Entwurf eines Gesetzes über einen Allgemeinen Lastenausgleich, DBT. 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 3300

Entwurf eines Gesetzes über die Investitionshilfe der deutschen gewerblichen Wirtschaft nebst Begründung, in: DBT. 1. WP. 1949, Anlagen, Drucksache Nr. 2450

Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht (24. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Bundesbaugesetzes, DBT. 3. WP. 1957, Drucksache Nr. 336, 1794

Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau, BT.-Drucksache IV WP. Nr. 1080 v. 22. März 1962

Finanzausschuß des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht über die 36. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 27. Juni 1962, S. 14 - 98

Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik (8. Ausschuß) über den von den Abgeordneten Dr. Dr. h.c. Toussaint, Dr. Lohmar, Dorn und Genossen eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films, Bericht der Abgeordneten Huys und Meinecke vom 16. Nov. 1967, BT.-Drucksache V/1945 und V/2290 in: UFITA 1968, S. 235 ff

Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 5. Wahlperiode, Anlagen Drucksache Nr. 1545, abgedruckt in: UFITA 1967, S. 180 ff

Bericht der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und über eine Einlagensicherung, BT.-Drucksache V Nr. 3500, abgedruckt in: Der Bank-Betrieb 1968, S. 379 ff; 1969, S. 26 ff

Entwurf einer Abgabenordnung - E AO 1969 - , nach den endgültigen Beschlüssen des Arbeitskreises für eine Reform der RAO und ihrer Nebengesetze

Begründung zum E AO 1969 nach den endgültigen Beschlüssen des Arbeitskreises für die Reform der RAO und ihrer Nebengesetzes

Urteile u.a. Entscheidungen

Bundesverfassungsgericht:

B.	v.	30. April	1952	- 1	BvR	14, 25/67/52	BVerfGE	1,	S. 264 - 281
B.	v.	24. April	1953	- 1	BvR	102/51	"	2,	S. 237 - 266
U.	v.	1. Juli	1953	- 1	BvL	23/51	"	2,	S. 380 - 406
RG.	v.	16. Juni	1954	- 1	BvR	2/52	"	3,	S. 407 - 439
U.	v.	21. Okt.	1954	- 1	BvL	52/52	"	4,	S. 60 - 74
B.	v.	21. Juli	1955	- 1	BvL	33/51	"	4,	S. 219 - 250
B.	v.	9. Nov.	1955	- 1	BvL	13/52	"	4,	S. 331 - 352
U.	v.	20. Juli	1954	- 1	BvR	459, 484, ...	"	4,	S. 7 - 27
B.	v.	17. Jan.	1957	- 1	BvL	4/54	NJW	1954	S. 1235/36
B.	v.	4. Febr.	1958	- 2	BvL	31, 33/56	BVerfGE	6,	S. 55 - 84
B.	v.	22. April	1958	- 2	BvL	32, 34, 35/56	"	7,	S. 244 - 264
B.	v.	29. Okt.	1958	- 2	BvL	19/56	NJW	1958	S. 625 - 626
B.	v.	12. Nov.	1958	- 2	BvL	4/26 40/56 ...	BVerfGE	7,	S. 342 - 358
B.	v.	16. Dez.	1958	- 1	BvL	3, 4/57 8/58	"	8,	S. 260 - 274
B.	v.	17. Dez.	1958	- 1	BvL	10/56	"	8,	S. 274 - 332
B.	v.	22. Jan.	1959	- 1	BvR	154/55	"	9,	S. 20 - 36
B.	v.	20. Mai	1959	- 1	BvL	1.7./58	"	9,	S. 40 - 63
B.	v.	16. Juni	1959	- 1	BvR	71/57	"	9,	S. 124 - 137
B.	v.	25. Febr.	1960	- 1	BvR	239/52	"	9,	S. 291 - 302
B.	v.	27. Okt.	1959	- 2	BvL	5/56	"	9,	S. 339 - 347
B.	v.	10. Mai	1960	- 2	BvL	76/58	NJW	1959	S. 1579/80
U.	v.	10. Mai	1960	- 1	BvR	190/58	BVerfGE	10,	S. 354 - 372
B.	v.	21. Juni	1960	- 1	BvL	10.25/58	"	10,	S. 141 - 177
B.	v.	24. Jan.	1961	- 2	BvR	168/60	"	11,	S. 77 - 88
U.	v.	21. Febr.	1961	- 1	BvR	267/60	NJW	1960	S. 1291/92
U.	v.	21. Febr.	1961	- 1	BvR	3/4/60	BVerfGE	11,	S. 105 - 126
B.	v.	15. März	1961	- 2	BvL	8/60	BG	1960	S. 330 - 334
B.	v.	17. Okt.	1961	- 1	BvL	5/61	BVerfGE	11,	S. 221 - 232
B.	v.	30. Okt.	1961	- 1	BvR	833/59	"	12,	S. 99 - 109
TU.	v.	10. Mai	1962	- 1	BvL	31/58	"	12,	S. 177 - 180
	v.	21. Dez.	1962				"	12,	S. 180 - 205
B.	v.	22. Mai	1962	- 1	BvR	301/302/59	"	12,	S. 264 - 275
U.	v.	24. Juli	1962	- 2	BvL	15.16/61	"	13,	S. 167 - 174
B.	v.	11. Okt.	1962	- 1	BvL	22/57	"	13,	S. 181 - 204
B.	v.	16. Okt.	1962	- 2	BvL	27/60	"	14,	S. 76 - 105
B.	v.	14. Nov.	1962	- 1	BvL	18/61	"	14,	S. 105 - 120
B.	v.	11. Dez.	1962	- 2	BvL	2.3.21.24/60...	"	14,	S. 221 - 244
B.	v.	19. Dez.	1962	- 1	BvR	541/57	"	14,	S. 288 - 306
B.	v.	20. März	1963	- 1	BvL	20/61	"	14,	S. 312 - 320
B.	v.	7. Mai	1963	- 2	BvL	8.10/61	"	15,	S. 121 - 126
							"	15,	S. 167 - 211
							"	15,	S. 235 - 244
							"	15,	S. 328 - 336
							"	16,	S. 64 - 79

B.	v.	7. Mai	1963	- 2	BvR	481/60	BVerfGE 16, S. 94 - 118
U.	v.	22. Mai	1963	- 1	BvR	78/56	NJW 1963 S. 1395
B.	v.	9. Juli	1963	- 2	BvM	1/63	BVerfGE 16, S. 147 - 188
B.	v.	23. Juli	1963	- 2	BvL	11/61	" 16, S. 276 - 283
U.	v.	24. Juli	1963	- 1	BvL	30/57, 11/61	" 16, S. 306 - 329
B.	v.	17. März	1964	- 2	BvO	1/60	" 17, S. 1 - 38
							" 17, S. 287 - 294
B.	v.	26. Nov.	1964	- 1	BvL	14/62	DÖV 1964 S. 456 - 457
B.	v.	17. Dez.	1964	- 1	BvL	2/62	BVerfGE 18, S. 257 - 274
							" 18, S. 274 - 287
U.	v.	27. Jan.	1965	- 1	BvR	213,715/58 u. 66/60	BBauBl. 1965 S. 66 - 69
B.	v.	16. Febr.	1965	- 1	BvL	20/64	BVerfGE 18, S. 315 - 344
B.	v.	7. April	1965	- 2	BvR	227/64	BB 1965 S. 138 - 139
B.	v.	5. Mai	1965	- 2	BvL	4/63	BVerfGE 18, S. 366 - 380
U.	v.	13. Juli	1965	- 1	BvR	771/59, 234...	" 18, S. 441 - 452
B.	v.	24. Sept.	1965	- 1	BvR	228/65	" 19, S. 17 - 32
B.	v.	3. Nov.	1965	- 2	BvR	246,257/62...	" 19, S. 101 - 118
B.	v.	1. Dez.	1965	- 1	BvR	412,524/65	" 19, S. 119 - 129
B.	v.	14. Dez.	1965	- 1	BvR	413,416/60	" 19, S. 166 - 177
U.	v.	14. Dez.	1965	- 1	BvR	571/60	" 19, S. 202 - 206
B.	v.	16. Mai	1966	- 1	BvR	473,578/65	" 19, S. 206 - 226
B.	v.	11. Okt.	1966	- 2	BvR	179/476.477/64	" 19, S. 253 - 268
B.	v.	18. Okt.	1966	- 2	BvL	28/64	" 20, S. 52 - 56
B.	v.	13. Dez.	1966	- 1	BvL	13/65	" 20, S. 257 - 271
B.	v.	14. Febr.	1967	- 1	BvR	25,29...	" 20, S. 296 - 309
B.	v.	24. Mai	1967	- 1	BvL	18/65	" 20, S. 374 - 379
B.	v.	4. Juli	1967	- 2	BvL	10/62	" 21, S. 160 - 173
B.	v.	11. Juli	1967	- 1	BvL	23/64	" 22, S. 28 - 38
B.	v.	19. Juli	1967	- 2	BvL	1/65	" 22, S. 125 - 134
B.	v.	15. Nov.	1967	- 2	BvL	7,20,22/64	" 22, S. 163 - 175
B.	v.	19. Dez.	1967	- 2	BvL	4/65	" 22, S. 241 - 254
B.	v.	14. Mai	1968	- 2	BvR	544/63	" 22, S. 330 - 349
B.	v.	21. Mai	1968	- 2	BvR	10/66 u. 3/67	" 23, S. 12 - 33
B.	v.	25. Juni	1968	- 1	BvR	307/68	" 23, S. 288 - 320
B.	v.	9. Juli	1968	- 2	BvL	5/66	" 24, S. 1 - 20
							" 24, S. 27 - 33
							" 24, S. 63 - 67

Bundesverwaltungsgericht:

B.	v.	9. Nov.	1954	- 1	B	145.53	BVerwGE 1, S. 225 - 229
B.	v.	8. Jan.	1955	- 1	B	192.53	NJW 1955 S. 155
U.	v.	21. Juni	1955	- 1	C	173.54	NJW 1955 S. 1001
B.	v.	6. Aug.	1955	- 1	B	73.55	NJW 1955 S. 1809/10
U.	v.	1. Dez.	1955	- 1	C	95.53 (uv.)	BBauBl. 1955 S. 580
B.	v.	20. Febr.	1956	- 1	B	97.55	BVerwGE 3, S. 156 - 159
U.	v.	25. April	1956	- 1	B	201.55	" 3, S. 246 - 249
U.	v.	3. Mai	1956	- 1	C	172.53	DVBl. 1956 S. 616 - 617
U.	v.	15. Nov.	1956	- 1	C	150.54	BVerwGE 4, S. 154 - 158
U.	v.	6. Dez.	1957	- VII	C	54.57	" 6, S. 50 - 52
U.	v.	19. Dez.	1957	- 1	C	76.57	" 6, S. 79 - 84

U.	v. 17. Jan.	1958	- VII C	29.57
U.	v. 17. Jan.	1958	- VII C	30.57
U.	v. 7. März	1958	- VII C	8.57
U.	v. 7. März	1958	- VII C	84.57
U.	v. 21. März	1958	- VII C	6.57
U.	v. 23. Mai	1958	- VII C	27.57
U.	v. 1. Aug.	1958	- VII C	51.57
U.	v. 17. Juli	1958	- I C	209.57
U.	v. 7. Nov.	1958	- VII C	14.57
U.	v. 13. Jan.	1959	- I C	155.58
U.	v. 9. Juni	1959	- I C B	27.58
U.	v. 20. Nov.	1959	- I C	217.56
U.	v. 6. Aug.	1959	- I C	204.57
U.	v. 11. März	1969	- VII C	163.59
U.	v. 6. Okt.	1960	- I C B	64.60
U.	v. 24. März	1961	- VII C	29.60
U.	v. 24. März	1961	- VII C	109.60
U.	v. 24. März	1961	- VII C	109.60
U.	v. 27. Sept.	1961	- I C	21.59 (uv.)
U.	v. 8. Dez.	1961	- VII C	2.61
U.	v. 22. Juni	1962	- VII C	139.60
U.	v. 11. Jan.	1963	- VII C	182.60
U.	v. 14. Mai	1963	- VII C	126.61
U.	v. 28. Juni	1963	- VII C	93.60
U.	v. 16. Jan.	1964	- I C	100.62
U.	v. 11. Dez.	1964	- VII C	136.61
U.	v. 9. Juli	1965	- VII C	16.62
U.	v. 12. Okt.	1965	- VII C	173.64
U.	v. 25. Febr.	1966	- VII C	72.64
U.	v. 27. Mai	1966	- VII C	83.64
U.	v. 9. Okt.	1966	- IV C	99.65
U.	v. 14. April	1967	- IV C	179.65
U.	v. 26. Mai	1967	- VII C	92.65
U.	v. 12. Dez.	1967	- I C	1.67
U. 1	v. 31. Jan.	1968	- IV C	221.65

BVerwGE	6,	S. 129 - 134
"	6,	S. 134 - 145
DÖV	1958	S. 261 - 264
BVerwGE	6,	S. 244 - 247
"	6,	S. 247 - 270
"	6,	S. 282 - 293
NJW	1958	S. 1153 - 1155
BVerwGE	7,	S. 54 - 66
"	7,	S. 189 - 197
JZ	1959	S. 247 - 251
BBauBl.	1958	S. 326
BVerwGE	7,	S. 304 - 318
"	8,	S. 95 - 97
"	8,	S. 343 - 350
"	9,	S. 334 - 340
NJW	1960	S. 738
BVerwGE	10,	S. 3 - 8
DÖV	1960	S. 103 - 105
NJW	1960	S. 1875/77
BVerwGE	12,	S. 1 - 9
"	12,	S. 140 - 162
"	12,	S. 162 - 170
NJW	1961	S. 2128-2130
BVerwGE	13,	S. 214 - 226
"	14,	S. 279 - 282
"	15,	S. 240 - 248
"	16,	S. 87 - 92
"	16,	S. 176 - 181
"	17,	S. 353 - 359
"	20,	S. 93 - 102
"	21,	S. 330 - 337
"	22,	S. 212 - 215
"	23,	S. 304 - 308
"	24,	S. 152 - 153
"	25,	S. 147 - 151
"	26,	S. 305 - 317
"	27,	S. 146 - 154
"	28,	S. 292 - 295
"	29,	S. 90 - 94

Reichsfinanzhof:

U.	v. 8. Jan.	1921	- IV aA	104/20
U.	v. 8. Juni	1921	- IV aA	26/21
U.	v. 25. Jan.	1922	- IV aA	129/21
U.	v. 9. Mai	1924	- II A	45
U.	v. 16. Sept.	1924	- II A	177

Bd. 4	S. 217 - 219
Bd. 6	S. 316 - 322
Bd. 8	S. 94 - 96
StuW 1924	Sp. 717 - 719
" 1924	Sp. 1407

U. v. 30. April 1926 - VeA 361
 B. v. 29. Nov. 1926 - Gr S 4/26
 U. v. 6. Juni 1928 - I A 192/27
 U. v. 19. Nov. 1931 - III A 271/30
 G. v. 16. März 1933 - III D 1/33
 U. v. 21. Okt. 1938 - II 395/37
 U. v. 11. Aug. 1939 - II 253/38
 U. v. 18. Juli 1935 - III A 24/35

StuW 1926 Sp. 1660 - 1662
 Bd. 20 S. 21 - 23
 Bd. 23 S. 309 - 356
 Bd. 29 S. 351 - 356
 RFH 18 S. 33 ff
 RStBl. 1933 S. 317 - 321
 Bd. 45 S. 90
 Bd. 47 S. 161 - 162
 Bd. 38 S. 140 - 146

Bundesfinanzhof:

U. v. 4. April 1952 - III 111/50 U
 U. v. 30. April 1953 - V 84/51 S
 U. v. 7. Dez. 1954 - I 19/53 S
 U. v. 8. Nov. 1955 - V a 90/55 S
 U. v. 7. Febr. 1958 - III 273/57 S
 U. v. 18. April 1958 - III 165/57 U
 U. v. 13. Mai 1958 - V 250/57 U
 U. v. 5. Aug. 1958 - I 157/57
 U. v. 5. Aug. 1958 - I 158/57 U
 B. v. 14. Jan. 1959 - VII B 18/55 S
 U. v. 22. Juni 1962 - VI 50/61 S
 U. v. 26. März 1963 - VII 188/57 S
 U. v. 27. März 1963 - VII 172/57 S
 U. v. 1. März 1963 - III 323/59 U
 U. v. 26. April 1963 - III 237/58 U
 U. v. 10. Mai 1963 - III 106/60 U
 U. v. 13. Dez. 1963 - IV 166/63 S
 U. v. 11. Nov. 1965 - II 141/60 S
 U. v. 16. Juli 1965 - III 180/64 U
 U. v. 11. Mai 1965 - VI 279/63

BSStBl. 1952
 III S. 154 - 155
 Bd. 57 S. 473 - 494
 BSStBl. 1953
 III S. 183 - 190
 BSStBl. 1955
 III S. 45 - 47
 BSStBl. 1955
 III S. 399
 BSStBl. 1958
 III S. 157 - 158
 BSStBl. 1958
 III S. 250 - 251
 DB 1958 S. 758
 BSStBl. 1958
 III S. 427
 BFH 67 S. 403
 BSStBl. 1958
 III S. 427 - 428
 " 1959 III S. 126 - 133
 " 1962 III S. 376 - 377
 " 1963 III S. 283 - 289
 " 1963 III S. 290 - 294
 " 1963 III S. 300 - 303
 " 1963 III S. 413 - 415
 " 1963 III S. 415 - 417
 Bd. 78 S. 116 - 132
 NJW 1964 S. 693
 BSStBl. 1964
 III S. 47 - 52
 " 1965 III S. 62 - 64
 " 1965 III S. 563
 " 1965 III S. 450 - 452

Finanzgerichte:

FG Hamburg
 U. v. 24. Okt. 1960 - III 83,87 - 91/60

EFG 1961 S. 171
 StuW 1960 Sp. 56 - 70

FG Bremen

U. v. 9. April 1963 - II 5 - 6/63

EFG 1963 S. 376 - 377
ZfZ 1963 S. 246
AWD 1963 S. 281

FG Düsseldorf

U. v. 29. Nov. 1962 - VI 39/62 AO

EFG 1963 S. 363 - 364

FG Nürnberg

U. v. 23. April 1963 - II 9 - 10/63 Z

EFG 1963 S. 326 - 328

FG Nürnberg

U. v. 23. März 1964 - II 7 - 8/64 Z

EFG 1964 S. 282 - 284

FG Münster

U. v. 28. Sept. 1965 - IV c 20-21/63

EFG 1966 S. 75 - 78

FG Rheinland/Pfalz

B. v. 14. Nov. 1963 - III 77/63

EFG 1964 S. 22 - 24

FG Rheinland/Pfalz

U. v. 19. Juni 1962 - III 75/62

EFG 1963 S. 54

Reichsgericht :

U. v. 11. Febr. 1887 - III 306/86

RGZ 17 S. 245 - 246

U. v. 22. Sept. 1888 - V 136/88

" 22 S. 285 - 295

U. v. 18. Dez. 1923 (RGSt)

StuW 1924 Sp. 385

Bundesgerichtshof:

U. v. 15. Dez. 1951 - II ZR 24/51

BGHZ 4 S. 208

U. v. 13. März 1952 - IV ZR 130/51

BB 1952 S. 443 - 444

B. v. 9./10. Juni 1952 - GSZ 2/52

BGHZ 6 S. 270 - 295

U. v. 24. Sept. 1953 - IV ZR 31/53 (uv.)

U. v. 1. Okt. 1953 - III ZR 351/52

BGHZ 10 S. 312

U. v. 31. Jan. 1955 - III ZR 77/54

NJW 1953 S. 1785-1786

U. v. 16. Febr. 1956 - II ZR 30/55

BGHZ 16 S. 192 - 207

U. v. 3. März 1958 - III ZR 157/56

" 20 S. 77 - 81

U. v. 13. März 1958 - III ZR 69/57

DÖV 1956 S. 367

U. v. 12. Okt. 1959 - III ZR 48/58

BGHZ 27 S. 15 - 29

B. v. 7. Nov. 1960 - AnwZ (P) 1/60

DÖV 1958 S. 344 - 346

U. v. 2. Juni 1961 - VI ZR 159/60

NJW 1958 S. 747

BBauBl. 1958 S. 382

BBauBl. 1958 S. 533 - 534

VerwRspr. 11 S. 54 - 56

BGHZ 31 S. 49 - 63

DÖV 1960 S. 270 - 271

DVBl. 1960 S. 101 - 103

VerwRspr. 13 S. 517 - 521

NJW 1961 S. 1573- 1575

Bundessozialgericht u.a. Sozialgerichte:

U.	v. 24. Mai	1956	- Az 5	RKn 6/54	BSGE	3, S. 86 - 92
U.	v. 19. März	1957	- Az	Rka 5/55	"	5, S. 40 - 49
U.	v. 19. Dez.	1957	- Az 7	RKg 4/56	"	6, S. 213 - 245
					BG 1958	S. 334 - 339
U.	v. 29. Jan.	1959	- Az 3	RJ 232/55	BSGE	9, S. 127 - 131
U.	v. 20. Dez.	1960	- Az 1	RA 138/59	"	13, S. 247 - 251
U.	v. 23. März	1961	- Az	RJ 42/60	"	14, S. 133 - 137
U.	v. 28. Aug.	1961	- Az 3	RK 45/58	"	15, S. 71 - 78
U.	v. 23. Nov.	1961	- Az 12/4	RJ 102/61	"	15, S. 271 - 282
SG Hamburg						
U.	v. 1. Juni	1956	- HU	1084/55	BB 1956	S. 819
					SG 1956	S. 363
SG Karlsruhe						
U.	v. 14. Mai	1957	- S I	UKi 19/56	FamRZ 1957	S. 381 - 383
SG Duisburg						
U.	v. 17. Mai	1960	- S 5	Kr 254/58 (uv.)		

Bundesarbeitsgericht u.a. Arbeitsgerichte:

B.	v. 26. Okt.	1955	- 1	AZ R 23/53	BAGE	2, S. 342 ff
B.	v. 17. Dez.	1959	-	GS 2 2/59	"	8, S. 285 ff
ArbG Solingen						
U.	v. 23. März	1955	- 1	Ca 11/12/55 Op	AuR 1955	S. 382 - 383

Verwaltungs- und Staatsgerichte:

BayVerfGH

E.	v. 24. Sept.	1952	- Vf 60 - VII 51	BayVerfGHE 5 II	S. 225 - 242
E.	v. 3. Febr.	1956	- Vf 40 - VIII - 54	" 9	S. 14 ff
E.	v. 21. April	1960	- Vf 100 - VII - 59	DÖV 1960	S. 460 - 463
				BayVGHE Bd. 5 N.F.	S. 225 - 235

E.	v. 30. Nov.	1960	- Vf 1 - VII - 60	BayVerfGHE 13,	S. 177 - 182
E.	v. 11. Jan.	1965	- Vf 1 - VII - 60	NJW 1965	S. 1073-1074
				VerwRspr. 17	S. 513 ff

BayVerwGH

U.	v. 27. März	1958	-	157 VI - 56 (uv.)	
----	-------------	------	---	-------------------	--

BadStGH

E.	v. 29. Juli	1950	- StGH 8/49	VerwRspr. Bd. 3 (1951)	S. 1 - 8
----	-------------	------	-------------	------------------------	----------

Bad.VerwGH

VB.	v. 31. Okt.	1953	- AZ 40/52 (uv.)	(BVerfGE 10	S. 142)
-----	-------------	------	------------------	-------------	---------

Hess.GH

B.	v. 26. Okt.	1956	- PSt 208	DÖV 1957	S. 189
----	-------------	------	-----------	----------	--------

Hess.VGH

U.	v. 24. Sept.	1964	- OS V 41/60 (uv.)		
----	--------------	------	--------------------	--	--

Württ.-Bad.VerwGH, Senat Karlsruhe						
U. v. 24. April 1950	-		179/49	DÖV 1951	S. 420 - 423	
Württ.-Bad.VerwGH, Senat Karlsruhe						
U. v. 15. Febr. 1952	-	AZ 3K	17/50	VerwRspr. 5	S. 726 - 736	
				ESVGH I	S. 68 - 83	
VGH Stuttgart						
U. v. 29. Nov. 1956	-	2 S	84/55	DÖV 1957	S. 24 - 26	
PrOVG						
U. v. 4. Jan. 1889	-	II C	136/88	OVGE Bd. 17,	S. 210 - 216	
U. v. 3. Nov. 1897	-	II C	218/97	" Bd. 32,	S. 109 - 128	
U. v. 6. Okt. 1903	-	II C	329/02	" Bd. 45,	S. 67 - 74	
U. v. 26. März 1912	-	II C	72/11	" Bd. 62,	S. 243 - 246	
U. v. 30. Mai 1916				PrVerwBl. 1917	S. 116	
U. v. 8. Juni 1928	-	II C	84/27	OVGE Bd. 83,	S. 111 - 119	
U. v. 26. Febr. 1935	-	II C	76/34	" Bd. 95,	S. 43 - 45	
U. v. 17. Nov. 1936	-	II C	9/36	" Bd. 99,	S. 39 - 42	
OVG Hamburg						
U. v. 9. Nov. 1950	-	Bf II	184/50	DVBl. 1951	S. 181 - 183	
OVG Hamburg						
U. v. 21. Jan. 1952	-	Bf I	321/51 (uv.)			
OVG Hamburg						
B. v. 14. Juni 1954	-	Bf II	256/53	NJW 1955	S. 1294-1295	
LVG Hannover						
U. v. 24. Juli 1957	-	I A	260/56	DVBl. 1958	S. 33 - 34	
OVG Lüneburg						
U. v. 19. Sept. 1956	-	IV OVGA	156/55	Dt. Hebammenzeit- schrift 1956	S. 323	
OVG Lüneburg						
U. v. 9. Dez. 1959	-	IV A	156/58	OVGE 15,	S. 354 - 376	
OVG Münster						
U. v. 2. Juni 1954	-	III A	14/54	OVGE 9,	S. 58 - 63	
OVG Münster						
U. v. 29. Sept. 1954	-	IV A	154/54	DVBl. 1956	S. 57 - 61	
OVG Münster						
B. v. 30. Dez. 1957	-	IV A	766/57	DÖV 1960	S. 275	
OVG Münster						
B. v. 29. Jan. 1958	-	IV A	1064/56	DÖV 1960	S. 275	
				OVGE 13,	S. 214 - 219	
OVG Münster						
B. v. 22. April 1959	-	IV A	494/57	DÖV 1960	S. 312 - 314	
				BRS 9	S. 16 ff	
				NJW 1959	S. 2035-2036	
OVG Münster						
U. v. 22. Juli 1959	-	III A	7/59	NJW 1960	S. 214 - 215	
OVG Münster						
U. v. 7. Dez. 1960	-	IV A	108/59	HGBR B 10.34		
OVG Münster						
VB. v. 12. Dez. 1961	-	IV A	1088/61 (uv.)			
OVG Münster						
B. v. 26. Nov. 1965	-	II B	632/65	BB 1966	S. 476	

VerwG Karlsruhe					
U. v. 24. Mai	1949	-	819/48	DÖV 1949	S. 417 - 418
VerwG Freiburg					
U. v. 12. Mai	1952	(uv.)			
VerwG Freiburg					
U. v. 4. Mai	1961	- VS 2	53/60	DVBl. 1961	S. 598 - 600
VerwG Kassel					
U. v. 22. Febr.	1962	(uv.)			
VerwG Frankfurt/M.					
U. v. 10. Mai	1963			ZfZ 1964	S. 50 - 53

Europäischer Gerichtshof:

U. v. 29. Nov.	1956	Rechtssachen Nr.	8/55	RsprGH II	S. 197 - 326
U. v. 29. Nov.	1956	"	Nr. 9/55	" II	S. 331 - 378
U. v. 13. Juni	1958	"	Nr. 9/56	" IV	S. 9 - 48
U. v. 21. Juni	1958	"	Nr. 8/57	" IV	S. 233 - 268
U. v. 21. Juni	1958	"	Nr. 13/57	" IV	S. 273 - 316
U. v. 26. Juni	1958	"	Nr. 12/57	" IV	S. 501 - 535

Verzeichnis der wichtigen Abkürzungen

ASA	= Archiv für schweizerisches Abgabenrecht
AuR	= Arbeit und Recht
BArbBl	= Bundesarbeitsblatt
BB	= Der Betriebs-Berater
BBauBl	= Bundesbaublatt
BG	= Die Berufsgenossenschaft
DB	= Der Betrieb
DDBR	= Das Deutsche Bundesrecht
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DStZ	= Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DWW	= Deutsche Wohnungswirtschaft
FA	= Finanzarchiv
FamRZ	= Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FuR	= Film und Recht
HdB	= Handwörterbuch der Betriebswirtschaft
HdbkommWissPraxis	= Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HdbV	= Handwörterbuch des Versicherungswesens
HdF	= Handbuch der Finanzwissenschaft
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdW	= Handbuch der Wirtschaftswissenschaften
HdwbR	= Handwörterbuch der Rechtswissenschaft
HGBR	= Handbuch des Grundstücks- und Baurechts
HStW	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
JW	= Juristische Wochenschrift
MDR	= Monatsschrift für deutsches Recht
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
RdRN	= Rundschau des Reichsnährstands
RLAG	= Rundschau für den Lastenausgleich
SG	= Die Sozialgerichtsbarkeit
StbJb	= Steuerberater-Jahrbuch
SV	= Die Sozialversicherung
SZFS	= Schweiz. Zeitschrift für Sozialversicherung
UFITA	= Archiv für Urheber-, Film-, (Funk-) und Theaterrecht
USR	= Umsatzsteuer-Rundschau
WuW	= Wirtschaft und Wettbewerb
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfBR	= Zeitschrift für Bergrecht
ZfdgStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZfZ	= Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZSR	= Zeitschrift für Sozialreform
ZVersWiss	= Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft

1. Teil - Die Ausgleichseinrichtungen

1. Abschnitt - Einleitung

1. Begriff und Wesen der Ausgleichseinrichtungen

Bevor der Systemcharakter der Ausgleichsabgaben erörtert werden soll, wird zur Einführung eine kurze Darstellung der verschiedenen Literaturmeinungen zu den Ausgleichseinrichtungen gebracht, der eine skizzenhafte Darstellung der einzelnen Ausgleichseinrichtungen folgt, weshalb schon hier bemerkt sei, daß in dieser Arbeit unter dem Oberbegriff der Ausgleichseinrichtung i.w.S. drei Einzeltypen herausgearbeitet werden, nämlich:

Ausgleichseinrichtungen i.e.S.
Krediteinrichtungen
Versicherungen

1. Die Auffassungen der Literatur

Die ersten Versuche, die Ausgleichseinrichtungen systematisch zu erfassen, wurden in den Lehrbüchern und Abhandlungen über die reichsnährständischen Marktordnungen gemacht, die jedoch nur unvollständige Beschreibungen und Betrachtungen über den Rechtscharakter der Ausgleichseinrichtungen enthalten, so z.B. bei Merkel, Münch, Lüdemann¹⁾. Müllenbusch²⁾ bringt wohl als erster eine Definition über die Ausgleichsabgaben, der sich Lübeck und Kurjo³⁾ in ihren besonderen Abhandlungen im großen und ganzen angeschlossen haben.

Nach Müllenbusch sind Ausgleichsabgaben "besondere Geldleistungen, die von den Marktverbänden kraft ihres Marktordnungsauftrages in bestimmten Fällen von allen oder einzelnen Betrieben einer Wirtschaftsgemeinschaft zu Zwecken des Ausgleiches unterschiedlicher Kosten- und Ertragsverhältnisse oder zur Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben erhoben und verwendet werden können"⁴⁾.

Schiller spricht von "Zweckabgaben, die bestimmte Kaufkraftumleitungen innerhalb einer Produktionsstaffel und zwischen den einzelnen Zweigen der Ernährungswirtschaft bewerkstelligen"⁵⁾.

Kurjo bemerkt jedoch einschränkend, daß die Erhebung und der Einsatz von Ausgleichsabgaben nicht nur im Tätigkeitsbereich eines Marktverbandes liegen müsse, sondern daß die Ausgleichsmittel auch zur Erfüllung von gesamtwirtschaftlichen Aufgaben verwendet werden könnten⁶⁾.

1) vgl.: Merkel, Der Neuaufbau der deutschen Getreidewirtschaft, RdRN 1934 S. 329 f, ders., Nationalsozialistische Wirtschaftsgestaltung, RdRN 1936, S. 60 f; Münch, Wirtschaftliche Selbstverwaltung S. 88; Lüdemann, Marktordnung, Marktregelung und Schiedsgerichtsbarkeit in der deutschen Milchwirtschaft S. 15; u.a.

2) vgl.: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425

3) vgl.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 69; Lübeck, Das Abgabensystem S. 61

4) zit.: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425

5) vgl.: Schiller, Marktordnung S. 33

6) vgl.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 69

Nach Huber handelt es sich bei den Ausgleichsabgaben um eine besondere Form der Subvention, "die in bestimmten Wirtschaftszweigen von standortbegünstigten Unternehmern oder von solchen, die billigere Ausgangsstoffe verwenden, erhoben werden, um mit dem erzielten Ausgleichsaufkommen die standortbenachteiligten Unternehmen oder solche, die teure Ausgangsstoffe verwenden, zu unterstützen"¹⁾.

An anderer Stelle führt Huber aus:

"'Preisausgleich' ist ein im Rahmen staatlicher Wirtschaftslenkung entwickeltes Verfahren, in dem im gesamtwirtschaftlichen Interesse die unterschiedlichen Preise eines bestimmten Produkts dadurch auf eine einheitliche und gleichbleibende Höhe gebracht werden, daß der Erwerber oder der Veräußerer den Unterschiedsbetrag, mit dem sein Einkaufs- oder Verkaufspreis von dem Standardpreis nach unten oder oben abweicht, an einen Ausgleichsfonds abführen muß oder aus ihm vergütet erhält. Zum Wesen des Preisausgleichs gehört, daß der Ausgleichsteilteile entweder mit Ausgleichsabgaben belastet wird oder daß ihm Ausgleichsvergütungen zugewiesen werden. ...um ...ein System, in dem Ausgleichsabgaben und Ausgleichsvergütungen zu einer untrennbaren Rechteinrichtung des Wirtschaftslenkungsrechts verbunden sind"²⁾.

In einer dritten Meinungsäußerung spricht Huber von Kosten-, Frachten und Ertragsausgleichen, "bei denen mittels der Kombination von Abgabenbelastung und Zuschußleistung ein Ausgleich zwischen Unternehmern in günstiger und ungünstiger Lage herbeigeführt wird"³⁾.

Weides definiert die Ausgleichseinrichtungen folgendermaßen:

"Ein staatlicher Selbsthilfefonds ist eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, die Beihilfen an die Unternehmen eines Wirtschaftszweiges mit Geldern gewährt, die aus der Erhebung einer öffentlichen Abgabe stammen; die Abgabe ist kraft staatlichen Rechtssatzes dem Wirtschaftszweig auferlegt worden, der die Beihilfen erhält"⁴⁾.

"Das Institut der Ausgleichsabgabe hat sich allmählich nach Vorbildern aus der Privatwirtschaft entwickelt... Ausgleichsabgaben dienen dazu, wenig rentable Betriebe zu unterstützen mit Mitteln, die von besser situierten Betrieben abgebracht werden"⁵⁾. So die Meinung von Rinck.

Keine Definition, aber eine recht umfangreiche Wesensbeschreibung der Ausgleichseinrichtungen bringt Mai in seiner Dissertation über die Sonderabgaben, von welchen sie eine besondere Form darstellen würden, welcher jedoch die Versicherungen und Krediteinrichtungen als solche nicht aus dem Begriff der Ausgleichseinrichtungen i.w.S. aussondert.

Die Ausgleichseinrichtungen zeichneten sich über die reine Zweckbindung hinaus durch einen engen inneren Zusammenhang zwischen Aufbringung und Ausschüttung aus. Die Verknüpfung von Abgabentatbestand und Verwendungszweck sei hier so innig, daß das eine ohne das andere seinen Sinn verliere. Die Ausgleichseinrichtungen bezweckten den Ausgleich unterschiedlicher Einkommens- oder Vermögensverhältnisse zwischen bestimmten Personengruppen, wobei die Aufbringungspflicht solchen Personengruppen auferlegt würde, die durch bestimmte äußere Umstände Vermögensvorteile gegenüber anderen Personengruppen erlangt haben oder noch erlangen würden. Die vorhandenen oder behaupteten Vorteile würden abgeschöpft und das Aufkommen an die durch dieselben äußeren Umstände benachteiligten Personengruppen ausgeschüttet.

Bei einem derartigen Zusammenhang zwischen Aufbringung und Ausschüttung trete mit Deutlich-

1) zit.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 260

2) zit.: Huber, Rechtsgutachten Ölmühlenpreisausgleich S. 11, 52

3) zit.: Huber, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht S. 175

4) zit.: Weides, Europ. Subventionsverbot und staatliche Selbsthilfefonds S. 215

5) zit.: Rinck, Wirtschaftsrecht (2) Anm. 503, S. 173

keit der Gedanke eines materiellen Ausgleichs hervor; im Rahmen einer abgrenzbaren Gemeinschaft sollten die wirtschaftlichen Vorteile und Lasten gleichmäßig auf die beteiligten Personengruppen verteilt werden. . . Die Vorteile der Pflichtigen und die Nachteile der Begünstigten müßten in der Weise miteinander korrespondieren, daß bestimmte Umstände auf der einen Seite Vorteile und auf der anderen Seite Nachteile zur Folge haben. Dann rechtfertige sich der Ausgleich als Wiederherstellung des gestörten Gleichgewichts, ohne daß allerdings ein Kausalzusammenhang zwischen Vorteil und Nachteil vorzuliegen brauche. Ausgleichsmaßnahmen seien ferner dann gerechtfertigt, wenn zwischen bestimmten Personen oder Personengruppen ein in der Natur der Sache begründeter Solidaritätszusammenhang bestehe¹⁾).

Was Mai in seiner Umschreibung der Ausgleichseinrichtungen aber eigentlich bringt, ist lediglich eine Darstellung der Rechtfertigungsgründe der Ausgleichsabgabenerhebung, nicht jedoch eine Definierung der Ausgleichseinrichtung als Tatbestand.

Ähnlich bezeichnet Köttgen die Ausgleichseinrichtungen als "horizontalen Finanzausgleich der Wirtschaft"²⁾, ohne allerdings erläuternd auf einzelne Wesensmerkmale einzugehen.

Nach Götz sind wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben "ein Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, dazu bestimmt, Ungleichheiten in der Marktsituation zu Lasten einer jeweils marktbegünstigten und zugunsten einer jeweils marktbenachteiligten Unternehmensgruppe auszugleichen"³⁾. Sie seien Bestandteil eines zweiseitigen, interventionistischen Gesamtvorganges, der auf der einen Seite nehmende (Abgabe) und auf der anderen Seite gewährende (Zuschuß, Erstattung) Funktion habe.

"Dieses Ausgleichsprinzip findet seinen Ausdruck in der untrennbaren Wechselbeziehung zwischen der Auferlegung von Belastungen und der Gewährung von Begünstigungen"⁴⁾. Das Ausgleichsprinzip sei wesensgemäß von allen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben zu verwirklichen; es sei zugleich maßgebendes Argument und Kriterium für ihre Selbständigkeit gegenüber den Steuern, Gebühren und Beiträge. Die Ausgleichseinrichtung beruhe nach Götz deshalb "auf dem formalen und deshalb allgemein tragenden Grundgedanken der Verknüpfung von Ausgleichsabgaben mit den aus dem Abgabenaufkommen gespeisten Ausgleichszuwendungen"⁵⁾.

2. Die Rechtsprechung

Die Rechtsprechung mußte sich zwar schon sehr intensiv mit den Ausgleichseinrichtungen be-

1) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 107/108

2) zit.: Köttgen, Subventionen als Mittel der Verwaltung, DVBl. 1953 S. 489

3) zit.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtl. Ausgleichsabgaben S. 203

4) zit.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtl. Ausgleichsabgaben S. 211

5) zit.: Götz, Wirtschaftssubventionen S. 64

ähnlich: Schüle, Finanzielle Einrichtungen S. 475

Much, Diskussionsbeitrag S. 464

Schiller, Wirtschaftspolitik S. 255

Eckhardt-Labus, Steuerrecht S. 10

Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung S. 131/2

Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen S. 152

schäftigen, hat sich hierbei jedoch nie auf eine Definition festgelegt.

Nach der Rechtsprechung des Europ. Gerichtshofes ist beim Begriff der finanziellen Einrichtung davon auszugehen, daß "die in Art. 53 vorgesehenen Einrichtungen der Aufbringung und Verteilung von Geldmitteln" dienen, "und zwar insbesondere in Form von Preisausgleichs- und Ausgleichszahlungen"¹⁾.

II. Skizzenhafte Darstellung der einzelnen Ausgleichseinrichtungen, Kreditsicherungen und Versicherungen

Die Ausgleichseinrichtungen im Rahmen der Organisation des Reichsnährstandes (sofern sie nicht an anderer Stelle genannt werden)

Im Rahmen der Durchführung der nationalsozialistischen Agrarpolitik (viele Preisfestsetzungen) mußten eine ganze Reihe von AE'en eingeführt werden, die hier nur kurz erwähnt werden können, zumal sie an anderen Stellen bereits ausführlich behandelt wurden.

Die Bäckerausgleichskasse (1935), deren Zweck die Ausgleichung der schwankenden Mehlpreise (aufgrund jahreszeitlich veränderter Getreidepreise) mit den festgesetzten starren Brotpreisen war, zu deren Durchführung man von den Mühlen eine Ausgleichsabgabe von zunächst 2, dann 6 RM/t Weizen erhob, die dem Backgewerbe zugeleitet wurden.

Die Marmeladeverbilligungsaktion (1935), zu der von der Zuckerwirtschaft sogen. Sonderbeiträge erhoben wurden, die zur Verbilligung der Marmelade- und Honigerzeugung verwendet wurden, um so insbesondere den devisa beanspruchenden Fettverbrauch zu drosseln.

Die Weizenvermahlungsabgabe (1935), nach der die Getreide-(weizen-)mühlen zur Stützung der Roggenmühlen herangezogen wurden.

Die Obsterzeugerausgleichsabgabe, die zur Subventionierung von Obstverarbeitungsbetrieben zum Zwecke der Konservenherstellung und -lagerung verwendet wurde (1936).

Die Ausgleichsabgabe zur Kühlhauslagerung von Speisezwiebeln (1936) (Einlagerungsausgleich).

Eine besondere Ausgleichsregelung wurde auch zwischen den deutschen Verbrauchszuckerfabriken (1936) durchgeführt, um durch Preisänderungen herbeigeführte Entwertungsverluste bei jenen Zuckerbeständen, die in das neue Wirtschaftsjahr übernommen wurden, auf breitere Schultern zu verteilen, indem man diejenigen Fabriken bezuschußte, die ein großes Lager unterhalten hatten.

Die AE zur Roggenpreisstützung (1937), in deren Rahmen der Brau-, Zucker- und Getreidewirtschaft Ausgleichsabgaben auferlegt wurden (sogen. Malz- und Hektoliterabgabe), deren Erträge an die Roggenmühlen zum Zwecke des Preisausgleichs zwischen den festgesetzten Mehlerzeugungs- und dem künstlich angehobenen Roggeneinkaufspreis gewährt wurden (sogen. Roggenpreisrückvergütung).

Die AE im Pferdesport, die zum Zwecke eines finanziellen Ausgleichs zwischen den finanz-

1) zit.: EurGH, U. vom 21.6.1958 Rechtssachen Nr. 8/57 RsprGH IV 235

" U. vom 21.6.1958 " Nr. 13/57 RsprGH IV 273 ff

" U. vom 26.6.1958 " Nr. 12/57 RsprGH IV 501 ff

starken und -schwachen Rennvereinen durchgeführt wurde, indem man die Totalisatorumsätze mit einer Ausgleichsabgabe belegte, deren Finanzaufkommen zur Förderung von Züchtern, Versteigerungen und anderen im Interesse der Pferdezucht liegenden Anlässen verwendet wurden.

Außerdem wurden und konnten in allen Bereichen des Reichsnährstandes Betriebsstilllegungen angeordnet werden, wovon besonders im Bereich der Milchwirtschaft Gebrauch gemacht wurde.

Der Hilfsfonds zur Milderung von Katastrophenschäden in der Weinwirtschaft (1940). Da das Wetter im Weinbau eine überragende Bedeutung hat und dieser von den Winzern häufig in Monokultur betrieben wird, ist dieser Zweig der Landwirtschaft sehr großen Risiken ausgesetzt, die die Hauptvereinigung der Weinbauwirtschaft durch die Gründung eines sogen. Hilfsfonds für Katastrophenschäden abzumildern bestrebt war, der durch die Erzeuger und Händler von Weintrauben und Wein finanziert wurde.

(Bei dieser Ausgleichsmaßnahme handelt es sich, im Vorgriff auf noch zu beweisende Erkenntnisse, um eine Versicherung gegen Weinbauschäden).

vgl. auch: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht der ernährungswirtschaftlichen Marktordnung, RdRN 1939 S. 424 ff, Kurjo, Der Ausgleichsgedanke im Recht des Reichsnährstandes, Diss. Breslau 1939 S. 32, 38 ff (m.w.H.), Lübeck, Das Abgabewesen der Körperschaften des öffentlichen Rechts, Diss. Berlin 1940 S. 61 ff, Merkel, Die Marktordnung und ihr Recht, Berlin 1942 S. 184 ff, Münch, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Hamburg 1936 S. 84 ff, Gebhardt-Merkel, Das Recht der landwirtschaftlichen Marktordnung, (Loseblattsammlung) München-Berlin 1937 enthält die wichtigsten Verordnungen des Reichsnährstandes; Meinhold, Grundlagen der landwirtschaftlichen Marktordnung, Berlin 1937 S. 86 ff, Bonse, Die staatliche Einflußnahme auf die Marktregelung und Preisgestaltung in der Ernährungswirtschaft und ihre rechtlichen Formen, Diss. Heidelberg 1937, Hamann, Vorteilsausgleichung im Wirtschaftsrecht, JW 1937 S. 2814 ff.

Die Bundes- und Länder-Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleichseinrichtungen (1930-1968)

Die wohl bekannteste und gerichtlich am häufigsten angegriffene AE ist diejenige der Milchmarktordnung, deren Zweck die Annäherung der Verwertungsergebnisse in der Milchwirtschaft unter Berücksichtigung ausgewogener Wettbewerbsverhältnisse ist (§ 12 Abs. 1 MFG 1963).

Die Ursachen der Tatsache, daß die Preise und Erlöse der Trinkmilch ständig höher sind als diejenigen der Werkmilch (Milch i.S.d.G., die zu Milchprodukten verarbeitet wird), hat neben ökonomischen Gründen (Überproduktion, ausländ. Konkurrenz, hohe Elastizität der Nachfrage, Substitutionskonkurrenz (Margarine, Wurst) seinen Grund darin, daß der Milchmarkt in Trinkmilch- und Werkmilchgebiete eingeteilt ist, die nicht überschritten werden dürfen, und daß der Trinkmilchpreis mittels einer Preisvorschrift (§ 20 MFG) künstlich erhöht wird (monopolistische Marktspaltung).

Aufgrund der unterschiedlichen Verwertungsergebnisse führte man zunächst auf Kartellbasis sogen. Milchringe, dann mehrere Ertragsausgleiche (Bundes- und Länder-AE) zwischen der Trink- und Werkmilch durch, indem man den Trinkmilchabsatz der Molkereien (u.a.) mit einer Ausgleichsabgabe belastete (Abgabesatz um 1 Pfg/l, vielfach geändert) und den Werkmilchproduktenabsatz mit sogen. Stützungsbeträgen bezuschußte, und die Molkereien die höheren Erlöse an die Milcherzeuger zurückwälzen sollten, und die Ausgleichstechnik des Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleiches sehr kompliziert ist und mehrfach geändert werden mußte.

§ 38 Milchgesetz v. 31.7.1930 (RGBl. I S. 421); dann § 11, später §§ 12, 12 a des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, v. 28.2.1951 (BGBl. I S. 135) mehrfach geändert, zuletzt am 26.6.1969 (BGBl. I S. 635) und einer Serie von Verordnungen und Änderungen, die in den Nachschlagwerken von Sommer-Oehmann, Schlegelberger und Senger, zit. im LV., zu finden sind.

vgl. auch: Jung-Schulz, Die neue Ausgleichsregelung in der Milchwirtschaft nach § 12 des MFG, Hildesheim 1963; Altekamp, Die Bedeutung des Trinkmilch-Werkmilchenausgleiches für die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der westfälischen Verhältnisse, Diss. Münster 1956; Meyer-Ohlert, Der Werdegang der deutschen Milchmarktordnung und ihre Problematik, Kiel 1956; Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung, Göttingen 1962; Wilhelm, Abriß der milchwirtschaftlichen Marktordnung, Hildesheim 1956; Mücke, Die Molkereiwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Kiel 1966; Metzdorf, Art.: Milchwirtschaft, in: HdSW Bd. 7 S. 336 ff; Günther, Die Marktregulierungen für Milch und Milchprodukte in Westeuropa, Kiel 1960; Lüdemann, Marktordnung... in der deutschen Milchwirtschaft, 1935; Teichmann, Die Politik der Agrarpreisstützung S. 78, 548 ff; Götz, Wirtschaftsubventionen S. 72; Esche-Dreus, Der europäische Milchmarkt, 1963 S. 152 ff; Schug, Die deutsche Milchmarktordnung, Diss. Bonn 1968; und die im LV. ausführlich zitierten Kommentare zum MFG von Nathusius-Nelson, Flotow-Lüdemann, Hamann, Dietrich, Nitschke, Kunze.

vgl. außerdem: BVerfGE 9, S. 40 ff; 11 S. 77 ff; 18 S. 315 ff; 24 S. 1 ff, 63 ff, BVerwGE 6 S. 129 ff, 6 S. 134 ff, 14 S. 279 ff; 20 S. 93 ff; 24 S. 152 ff; 28 S. 292 ff.

Der "Ersparnisbetrags"-Ausgleich des § 20 a MFG (1956-1963)

Neben dem Bundes- und den Länder-Trinkmilch-Werkmilch-AE'en kannte die Milchmarktordnung noch eine weitere Ertragsausgleichseinrichtung, nämlich den sogen. Ersparnisbetragsausgleich, der ebenfalls zu einer Erhöhung der Werkmilchauszahlungspreise (-erlöse) beitrug.

Im Jahre 1956 wurde der Trinkmilchpreis erhöht, so daß es zu einer Vergrößerung der Trinkmilch-Werkmilchpreisschere kam, weil der Allgemeine Ausgleich nach § 12 MFG nicht mehr ausreichte, die wirtschaftlichen Ergebnisse der Verwertung von Trink- und Werkmilch in befriedigender Weise einander anzupassen. Man entschloß sich daher, die Werkmilchprodukte von der Umsatzsteuer zu befreien und die daraus entstehenden Ersparnisbeträge den Erzeugern der Werkmilch mit Hilfe einer Ausgleichseinrichtung zukommen zu lassen, indem die umsatzsteuerbefreiten Unternehmer die Ersparnisbeträge direkt, d.h. ohne Einschaltung eines Ausgleichsfonds (Ausnahme Spitzenbeträge) an die Werkmilcherzeuger überweisen mußten (1.2 Pfg./Liter). Zweck dieser Regelung war, "diese Steuerersparnis an den Milcherzeuger zurückzuwälzen"1).

VO M Nr. 1/56 über Milchauszahlungspreise, v. 8.3.1956 (BAnz. Nr. 50 v. 10.3.1956) geändert; dann in § 20 a MFG aufgenommen. Drittes ÄG zum MFG v. 27.7.1961 (BGBl. I S. 1104) aufgehoben; Artikel 2 des Vierten ÄG zum MFG v. 22. Juni 1963 (BGBl. I S. 411).

vgl. auch: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtl. Ausgleichsabgaben S. 204, BVerfGE 22, S. 330 ff; 24 S. 63 ff; BVerwGE 20 S. 93 ff.

1) zit.: BVerwG. U. vom 11. Dez. 1964 BVerwGE 20, S. 96

Der sogen. Getreidepreisausgleich von 1948

Bei dieser (Ertrags-)AE handelt es sich um eine Maßnahme, die im Rahmen einer allgemeinen Neuordnung des Getreidemarktes und der Getreidepreise den Zweck verfolgte, den Erzeugern von Getreide aufgrund eines Regierungsversprechens eine einmalige Einkommenserhöhung als Folge zu niedriger Getreidepreise zukommen zu lassen, indem man die Getreide- und Mehlnbestände der Händler und Bäcker vom 10./11. Okt. 1948 mit einer Ausgleichsabgabe (sogen. Nachzahlung) belastete, deren Aufkommen mit Zuschüssen aus dem öffentlichen Haushalt als sogen. Beihilfen an die Getreideerzeuger gezahlt wurden.

Denn gleichzeitig mit einer verspätet vollzogenen Getreidepreiserhöhung wurden auch die Verbraucherpreise für Weizenmehlerzeugnisse erhöht, was zu sogen. moralisch und volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigten Gewinnen geführt hätte, denn die Händler, Bäcker und sonstige Verarbeiter konnten noch das billiger eingekaufte Mehl und Getreide verkaufen bzw. verarbeiten, obwohl sie bereits höhere Verbraucherpreise erzielten.

AO PR Nr. 108/48 über landwirtschaftliche Preise (AO 108), v. 5.10.1948 (MblVerw.W v. 5.10.1948 S. 158), Zweite DAO zur AO PR Nr. 108/48 über landwirtschaftliche Preise (2. DAO) v. 5.10.1948 (MblVerw.W. 11.10.1948 S. 174); Württ.-Bad.VerwGH, U. vom 15. Febr. 1952, VerwRspr. Bd. 5 S. 733 ff; BGH, U. vom 13. März 1952 BB 1952 S. 443 f; BayVGh, U. vom 27. März 1958 (uv.); BVerwG, U. vom 23. Mai 1958, BVerwGE 7, S. 54-66

Die Mühlenausgleichskasse (1948)

Mit der Neufestsetzung der Preise für Getreide, Mehl und Mehlerzeugnisse im Jahre 1948 wurde für die Mühlen eine besondere Ausgleichseinrichtung eingeführt, nämlich die sogen. Mühlenausgleichskasse, die den Zweck hatte, zwischen den Preisen bzw. Erträgen verschiedener Mehlsorten einen Ausgleich herbeizuführen, denn es galt, trotz der Erhöhung der Getreidepreise die Preise für diejenigen Brotsorten zu halten, die für die große Masse der Verbraucher von besonderer Bedeutung gewesen sind. Daher wurden den Mühlen vorgeschrieben, diejenigen Mehlsorten, die für die Konsumbrotsorten erforderlich waren, unter Preis, d.h. unter dem volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preis abzugeben, der sich aus den neuen Getreidefestpreisen und den üblichen Verarbeitungsspannen ergeben hätte. Um den Mühlen für diese Einbußen einen Ausgleich zu verschaffen, wurden die Preise für diejenigen Mehlsorten, die zur Herstellung hochwertiger Teigwaren und von Weizenbrot benötigt wurden "über Preis" festgesetzt, wobei es dann aber vorkam, daß manche Mühlen mehr die verlusterzeugenden, und manche Mühlen mehr die gewinnbringenden Mehlsorten absetzen konnten. Deshalb wurden die Ist-Erträge im Verhältnis zu den volkswirtschaftlich gerechtfertigten Erträgen durch die Erhebung von Ausgleichsabgaben auf die einträglichen Mehlsorten (15,15 DM je 100 kg Weizenmehl Type 1050) und die Gewährung von Zuschüssen für die Verlustsorten, ausgeglichen.

§ 8 der 2. DAO zur AO PR Nr. 108/48 über landwirtschaftliche Preise vom 5. Okt. 1948 (MblVerwW v. 11.10.1948 S. 174); 5. DAO vom 4.12.1948 (Abl. für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1948 S. 319)

BVerwG, U.v. 1. Dez. 1955 (uv.)

Der Reportsausgleich des Getreidepreissetzes 1959/1960

Mit dieser (intertemporalen Kosten-) AE versuchte man eine gleichmäßigere privatwirtschaftliche Lagerhaltung, Verarbeitung und Absatzgestaltung zur Entlastung der Lageraufgaben der EVSt-

Getreide und zur Aufrechterhaltung eines möglichst jahreseinheitlichen Preisstandes für Mahlerzeugnisse zu erreichen, indem man die Getreidemöhlen für die Verarbeitung von Getreide in den Monaten Juli - November 1959 mit einer gestaffelten Ausgleichsabgabe belastete (DM 2,15/100 kg/Juli - DM 0,65/100 kg/Nov.), während für die Verarbeitung von Getreide in den Monaten Februar - Juni 1960 Verarbeitungszuschüsse (DM 0,65/100 kg/Febr. - 2,15/100 kg/Juni) gewährt werden sollten.

§ 8 d. Gesetz über Preise für Getreide inländischer Erzeugung für das Getreidewirtschaftsjahr 1959/1960 sowie über besondere Maßnahmen in der Getreide- und Futtermittelwirtschaft (Getreidepreisgesetz 1959/60) v. 26.6.1959 (BGBl. I S. 298 - 301).

1. DVO zum Getreidepreisgesetz 1959/60 v. 1.7.1959 (BAZ.Nr. 123 v. 2.7.1959). Aufgehoben mangels ökonomischer und technischer Rationalität durch: 3. DVO zum Getreidepreisgesetz 1959/60 vom 18.3.1960 (BAZ.Nr. 55 v. 19.3.1960).

siehe auch: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, S. 206; Ludewig, Unzureichende Kostendeckung durch Reports, Ernährungsdienst vom 24.12.1959 S. 9; Bock, Westdeutsche Brotgetreideeinführen S. 195.

Die Fettsteuer bzw. Ausgleichsabgabe auf Margarine, Öle und Fette (1933 - 1940)

Um einen bereits damals bestehenden Butterberg abzubauen, wurde eine sogen. Ausgleichsabgabe auf Margarine und einige Fettsorten (50 Pfg/kg) - ab 1939 Fettsteuer genannt - zur Drosselung des Verbrauchs von Qualitätsmargarine zugunsten eines erhöhten Butterverbrauchs eingeführt, deren Finanzmittelaufkommen aber wiederum zur Verbilligung der einfachen Margarinesorten, Butter, Schmalz etc. mit Hilfe sogen. Verbilligungsscheine (50 Pfg/kg) für sozial-ökonomisch schwache Gruppen verwendet wurde.

VO über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf Fette v. 13.4.1933 (RGBl. 1933 S. 206) mehrfach geändert und ergänzt; aufgehoben: VO v. 17. Sept. 1940 (RGBl. I 1257)

vgl. auch: H.J. Metzendorf, Art.: Fettwirtschaft, in: HdSW Bd. 3 S. 503; Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht ... S. 425; Teichmann, Die Politik der Agrarpreisstützung, S. 505 f.; Schinke, Die deutsche Speisefettversorgung zur Stützung des Buttermarktes und zur Förderung der inländischen Fetterzeugung, Diss. Breslau 1934, S. 114 ff; Weber-Meinhold, Agrarpolitik 1951, S. 323 ff.

Der sogen. Preisausgleich der Ölmöhlen (1936 - 1951)

Bei dieser AE handelt es sich streng genommen um eine (Gewinn-) AE, denn ausgeglichen wurden nicht Preise, sondern die aufgrund unterschiedlicher Einkaufspreise entstandenen Gewinne bzw. Verluste der Ölmöhlen, um die Einhaltung eines vorgeschriebenen, einheitlichen, gleichbleibenden Verkaufspreises zu ermöglichen.

"Die im einzelnen im Laufe der Zeit verschiedenartig gestaltete Regelung (gemeint: Ausgleichstechnik) des Preisausgleiches bestand im wesentlichen darin, daß den Ölmöhlen in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den Einkaufspreisen der Rohware zuzüglich der Verarbeitungskosten einerseits und den auf Grund einer Standardkalkulation festgesetzten Abgabepreisen andererseits, entweder Ausgleichvergütungen gewährt wurden oder sie eine entsprechende Ausgleichsabgabe zu zahlen hatten, wenn sich bei Gegenüberstellung dieser Posten ein Unter-

schied zugunsten der Reichsstelle (für Milcherzeugnisse, Öle und Fette) ergab" ¹⁾).

Warenverkehrsverordnung vom 4. Sept. 1934 (RGBl. I S. 816), mehrfach geändert; die AE wurde jedoch mit Hilfe von Auflagen der Reichsstelle für Fette, später EVSt, durchgeführt. Rechtsgrundlagen ausführlich: BVerwGE 6, S. 282 ff; Hess. VerwGH, U. v. 24. Sept. 1964 (uv.); Ipsen, Rechtsgutachten über Auswirkungen der Liberalisierung der Fettwirtschaft auf die Rechtslage der Ölmühlen, Hamburg 1950; Huber, Rechtsgutachten Ölmühlenpreisausgleich, Freiburg 1956.

Die Intendanturwein-Ausgleichseinrichtung von Rheinland/Pfalz (1951)

Zweck und Gegenstand dieser Schadens-AE sollte ein teilweiser Ausgleich jener Vermögensverschiebungen sein, die dadurch eingetreten sind, daß die rhl.-pfälzischen Winzer unter der Herrschaft der französischen Militärregierung ihren Wein für entwertetes Geld hergeben mußten, während die Zentralkellereien als Empfänger des Intendanturweines, dank einer Änderung der politisch-ökonomischen Situation, den nicht verbrauchten Wein nach der Währungsreform für wertvolleres Geld verkaufen konnten. Die Intendanturwein-AE diente dem Ausgleich von Währungsgewinnen der Zentralkellereien und Währungsverlusten der Winzer, wozu eine entsprechende Abgabe erhoben und Ausgleichsleistungen gewährt werden sollten.

Gesetz zur Bereinigung der Folgen der Intendanturweinauflagen (IWAG) v. 4.4.1951 (GVBl. Rhl.Pfalz 1951 S. 91).

Wurde vom Bundesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen die Währungshoheit des Bundes für verfassungswidrig erklärt, vgl.: BVerfG. U. vom 21. Okt. 1954 - BVerfGE 4, S. 60 - 74 (mit ausführlichem Nachweis der Materialien).

Der Lagerkostenausgleich der Zuckerwirtschaft (ab 1968)

Die ständig zunehmende Zuckerüberproduktion und der damit wachsende Zuckerberg werfen neben absatzpolitischen Problemen auch solche der Lagerhaltung auf. Diese werden mit einer Lagerkostenausgleichseinrichtung zu lenken versucht, indem eine Lagerkostenausgleichsabgabe von den Zuckerherstellern nach näherer Maßgabe der VO'en erhoben wird, deren Ausgleichsmittel als Vergütung jenen Herstellern, Händlern und gewerblichen Lagerhaltern gewährt wird, die Zucker einlagern, wodurch eine Verteilung der Lagerkosten auf die gesamte Branche bewirkt werden soll.

VO zur Durchführung des Lagerkostenausgleichs für Zucker vom 6. Aug. 1968 (BAnz. Nr. 145 v. 7. Aug. 1968), § 5 Abs. 1 a Zucker-G.

Die Marktstützungs-"Versicherung" in der Fischwirtschaft (1937 - 1961)

Die Preise von Fischen sind wegen der hohen Verderblichkeit von Fischen und der dadurch bedingten Anbieterspflicht, wegen des in der Fischwirtschaft üblichen Auktionsverfahrens, wegen der technisch-natürlichen Besonderheiten des Fischfanges (Fangzeiten, Fangergebnis), wegen der starken ausländischen Konkurrenz und wegen saisonalen Konsumschwankungen, relativ stark

1) zit.: BVerwG, U. v. 21. März 1958 BVerwGE 6 S. 289

elastisch, d.h.m.a.W. bei zu großen Anlandungen, welche der unmittelbare Fischverbrauchermarkt nicht aufnehmen kann, können die Preise für Fische relativ leicht zusammenbrechen, was nicht nur das Wirtschaftsrisiko der Fischfänger erheblich erhöht, sondern auch die Wirtschaftlichkeit und Existenz dieser Branche in Frage stellt.

Aus diesen u.a. Gründen kann der Bundesminister für E.L.F. im Benehmen mit den obersten Landesbehörden der Küstenländer, sogen. Stützungsbeträge (§ 3 FischG) an diejenigen Fischer an der Küste gewähren, die ihre für den menschlichen Genuß tauglichen Fische, die bei zu umfangreichen Anlandungen jedoch nicht zu einem näher bestimmbar Mindestsatz abgesetzt werden können, gänzlich oder teilweise freiwillig zu Fischmehl verarbeiten lassen, um dadurch das Angebot auf dem Verbrauchsfischmarkt zu entlasten (§ 3 Abs. 1 FischG). Auf diese Stützungsbeträge besteht jedoch kein Rechtsanspruch und sie dürfen zusammen mit dem Fischmehlrohstoffpreis den Mindestsatz nicht überschreiten.

Finanziert wurden diese Stützungsbeträge mit Hilfe sogen. "Beiträge zur Marktstützung", die von den inländischen Betrieben der Hochsee-, Küsten- und Kutterfischerei (Ausnahme Herings- und Edelfischer) erhoben werden können (§ 4 Abs. 1 FischG) und DM 2,--/100 kg Fischwaren bzw. Seefisch nicht übersteigen dürfen und deren Aufkommen seit 1960 von der privatrechtlichen Seefisch-Absatz-GmbH verwaltet wurde (Technische Mängel).

(Bei dieser Ausgleichseinrichtung handelt es sich genau genommen um eine Versicherung der Fischereibetriebe gegen Erlöseinbußen¹⁾).

Eingeführt wurde diese Ausgleichseinrichtung bereits im Reichsnährstand (ab 1937), dessen Ausgleichsstock mit einer Abgabe auf die Erstabnehmer von Konsumwaren finanziert wurde (AO Nr. 47 vom 19. April 1937 RNVBl. Nr. 177; AO Nr. 155 vom 25.7.1943) verlängert durch: Gesetz zur Deckung der Kosten für den Umsatz ernährungswirtschaftlicher Waren vom 3. Nov. 1948 (WiGBl. S. 117); Gesetz über die Erhebung von Abgaben auf dem Gebiet der Ernährungswirtschaft vom 28. Juli 1950 (BGBl. I S. 340); erneuert durch: Gesetz über den Verkehr mit Fischen und Fischwaren (Fischgesetz) vom 31.8.1955 (BGBl. I S. 567), insbesondere §§ 3, 4 d.G., zuletzt geändert am 26.6.1969 (BGBl. I S. 635); VO über Beiträge zur Marktstützung auf dem Gebiet der Fischwirtschaft vom 8.11.1955 (BANz. Nr. 219 v. 11.11.1955), mehrfach geändert, außerdem verschiedene landesrechtliche Ausführungsverordnungen; VO über die Verwendung von Ausgleichsabgaben auf dem Gebiet der Fischwirtschaft vom 6.7.1957 (BANz. Nr. 128 vom 9.7.1958) wirtschaftlich aufgehoben wurde diese AE durch die Gründung der Seefischabsatz GmbH (1959) als Absatzsyndikat, die auf kartellrechtlicher Basis einen Risikoausgleich mit Hilfe von Zuschüssen und Abzugsbeträgen bei der Auszahlung der Anlieferungen (Sortenausgleich) durchführt.

vgl. auch noch: Kostka, Der Markt für Frischfische, Diss. Mannheim 1953; Göben, Dynamik und Funktionszusammenhänge auf dem deutschen Seefischmarkt und Ansatzpunkte für seine Rationalisierung, Hamburg-Berlin 1964, S. 114 ff, ders., Marktstruktur und Preisbildung bei Fischen und Fischwaren in der BRD, Bonn 1966; Müller-Möhlwald, Die Marktordnung und die finanzielle Förderung der Deutschen Großen Hochseefischerei und ihrer Abnehmer, Diss. Hamburg 1967; Medicus, Erläuterung des Fischgesetzes, in: DDBR IV C 15; Kunze, Bearbeitung des Fischgesetzes, in: Reuß, Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 2 S. 973 ff.

Die Frachtkostenausgleichseinrichtungen

Über die Frachtkostenausgleiche besteht nicht nur eine umfangreiche Literatur²⁾, sondern sie

1) Siehe die Ausführungen auf Seite 202

2) vgl. außer der zitierten Literatur auch noch die betriebs- und volkswirtschaftlichen Lehrbücher zur Standortfrage

können auch eine langjährige Tradition, zahlenmäßige Stärke und technische Vielgestaltigkeit aufweisen, die auffällig ist, da von ihnen umfangreicher Gebrauch sowohl auf gesetzlicher als auch auf kartellrechtlicher Ebene¹⁾ gemacht wurde.

Zweck aller Frachtkostenausgleichssysteme ist die Neutralisierung des Preisfaktors Transportkosten aus dem Wettbewerb, um eine Monopolisierung desselben zu vermeiden, um bestehende Marktordnungsregelungen zu ergänzen, um die sogen. toten Winkel preiswert zu versorgen und den abgelegenen Produzenten das Beliefern der Hauptmärkte zu ermöglichen.

Gesetzlich geregelte Frachtausgleichssysteme gab es bereits nach dem 1. Weltkrieg in der Kaliwirtschaft und vor allem im Reichsnährstand für Kartoffeln, Kartoffelstärke, Vieh, Getreide und Kleie, Eier, Butter, Wein, Obst und Speisezwiebeln²⁾, wobei allerdings diese Vorkriegsregelungen hier nichtausführlich dargestellt werden sollen.

Die Getreidemarktordnung und ihre Frachtausgleichseinrichtungen

Die Standortfrage spielt in der Getreidewirtschaft wegen der bundeseinheitlichen Festpreise, wegen der Standortvorteile der Wasserstraßenmühlen, wegen der Besonderheiten des Getreideimports und wegen der Überbesetzung der Mühlenbranche eine große Rolle, weshalb eine Nivellierung der Getreidetransportkosten angestrebt wird.

Die Getreidefrachthilfen für inländisches Brotgetreide (ab 1955)

Um die EVSt-G in ihrer Vorratshaltung zu entlasten und um den auf dem Getreidemarkt garantierten Mindestpreis zu erzielen, kann die EVSt-G unter Wegfall ihrer Übernahmepflicht einen "Beitrag", Frachtzuschuß, unter Beachtung des Prinzips der Selbstbeteiligung, zu innerdeutschen Getreidetransporten aus "toten Winkeln" in die Bedarfsgebiete gewähren, die aus Abschöpfungsmitteln finanziert werden.

§ 3 d. Getreidepreisgesetzes 1955/56 (BGBl. I S. 373) und jährliche Richtlinien für die Gewährung von Frachtzuschüssen für inländisches Brotgetreide, im Bundesanzeiger.

Die Getreidefrachthilfen für Importbrotgetreide (1950 - 1962) und Importfuttergetreide (bis 1954 ... Besonderheiten Ostmüllerei)

Nachdem bis zum 1.7.1950 die Frachtkosten für Importgetreide "frei Mühlenstation" von den Alliierten (1948), dann aus Haushaltsmitteln finanziert wurden, wurde mit der Einführung der Getreidemarktordnung ein Frachtausgleich (§ 11 GetrG) eingeführt, der durch Preiszuschläge zum Getreidepreis (2, dann 3, dann 4,- DM je Nord-, Mittel- und Südzone), durch Erhebung eines Frachtzuschlages von DM 5,50 DM/t/1950, 3,60 DM/t/1951 für Importgetreide und durch Zuschüsse aus Abschöpfungsmitteln der EVSt-G finanziert wurde. Außerdem konnte nach § 11 Abs. 2 GetrG eine besondere Frachtausgleichsabgabe von 1,- DM/t verarbeitetes Ge-

1) Zu den kartellrechtlichen Frachtausgleichen vgl.: Meyer, Frachtenausgleich im Konditionenkartell, Diss. Berlin 1967 (m.w.H.)

2) vgl. ausführlich: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke im Reichsnährstand S. 48 ff

treide von den Mühlen erhoben werden, wovon jedoch kein Gebrauch gemacht wurde. Ab 1962 wurde der Frachtausgleich im Rahmen der Neuordnung des Getreidemarktes (EWG) aufgelöst und die Frachthilfen werden ausschließlich aus Bundesmitteln bestritten.

Verwendet wurden die Mittel zur frachtfreien Lieferung des Importgetreides an 100 Frachtparitätspunkte, die über die gesamte Bundesrepublik gestreut sind (von PP. zur Mühle Selbsttragung).

AO PR Nr. 38/50 über die Festsetzung von Getreidepreisen für die Monate Juli, August und Sept. 1950 sowie zur Ergänzung und Änderung der Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung nach der Währungsreform und der Anordnung PR Nr. 84/49 über die Preisbildung für eingeführte Güter, v. 18.7.1950 (BAZ. Nr. 183 v. 22.9.1950).

Mehrfach geändert, dann aufgehoben: Richtlinien über die Gewährung einer Frachthilfe für Getreide, v. 21.7.1962 (BAZ. Nr. 141 v. 28.7.1962).

Vgl. auch: Bock, Absatzbedingungen und Absatzgestaltung der westdeutschen Brotgetreideeinfuhr, Diss. Nürnberg 1956 S. 71, 102, 171 ff; Boerckel, Einfuhr- und Vorratsstellen, Diss. Mainz 1958 S. 50 ff; Ellinger, Die Probleme bei Getreidemühlen., Diss. Heidelberg 1961, S. 27 ff; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 327; Reichl, Die Funktionen des Getreidehandels heute, Diss. München 1960 S. 60 f; Müller, Der Transport von Getreide und Kartoffeln im Bundesgebiet und sein Einfluß auf die Erzeuger- und Verbraucherstandorte, Diss. Gießen S. 87 und die Bearbeitungen des Getreidegesetzes von Winkelstern und Kunze (zit. im LV).

Aufgrund der Zuckermarktordnung, insbesondere der in ihr enthaltenen umfassenden Preisvorschriften, werden bzw. wurden in der Zuckerwirtschaft mehrere Frachtkostenausgleichsmaßnahmen durchgeführt.

Der Frachtausgleich für Zuckerrüben aus frachtungünstig gelegenen Anbaugebieten (1955 - 1957)

Zur Durchführung dieses Frachtausgleiches wurde von den Verbrauchszuckerfabriken und Raffinerien auf Verbrauchszucker ein Betrag von 0,25 DM/100 kg, auf Rohzucker für die Kandiszuckerherstellung ein Betrag zwischen 0,19 - 0,22 DM/100 kg erhoben, welche nach Maßgabe der Verordnungen an die rübenverarbeitenden Zuckerfabriken als Frachtzuschuß gewährt wurde, den diese aber an die frachtungünstig gelegenen Rübenanbauer überwälzen sollten.

Gesetz über den Verkehr mit Zucker (Zuckergesetz) vom 5. Jan. 1951 (BGBl. I S. 47) zuletzt geändert d. ÄG. v. 30.7.1968 I S. 874; VO Z Nr. 2/55 über die Durchführung eines Frachtausgleiches für Zucker und Zuckerrüben vom 30.7.1955 (BAZ. Nr. 146 v. 2.8.1955) aufgrund der Ermächtigung des § 6 Abs. 4 Ziff. 1 zur Durchführung eines Frachtausgleiches für Zuckerrüben. Aufgehoben mangels ökonomischer Effizienz, durch ÄVO Z Nr. 3/57 v. 13.6.1957 (BAZ. Nr. 113 v. 15.6.1957) zum 30.9.1957. Wiedereinführung möglich nach DurchfG-EWG-Zucker vom 30.6.1967 (BGBl. I S. 610) zuletzt geändert am 24. Mai 1968 (BGBl. I S. 503) vgl. Rinck, Wirtschaftsrecht Anm. 505 S. 174

Der Frachtausgleich für eingeführten Rohzucker (ab 1953)

bei welchem die EVSt-Zucker auf allen in das Bundesgebiet verbrachten Rohzucker bei der Erhebung der Abschöpfungen eine Frachtkostenpauschale erhebt, dafür aber die Transportkosten

von der Grenze bzw. dem Empfangshafen bis zur Entladestelle/Lager des Verarbeitungsbetriebes voll trägt.

VO Z Nr. 2/53 über die Durchführung eines Frachtausgleiches für Zucker vom 13.11.1953 (BAnz. Nr. 222 v. 7.11.1953), ständig verlängert, zuletzt ÄVO Z Nr. 3/67 v. 15.6.1967 (BAnz. Nr. 111).

Die Frachtausgleichsregelungen für inländischen Roh- und Verbrauchszucker (ab 1953 mit kartellrechtlichen Vorläufern seit 1930)

Die wettbewerbspolitische Notwendigkeit einer Neutralisierung der Frachtkosten des Inlandzuckers mit Hilfe einer Frachtausgleichskasse ergibt sich als wirtschaftspolitische Konsequenz aus der Tatsache, daß sowohl die Preise für Zuckerrüben als auch für Verbrauchszucker hoheitlich festgesetzt werden und deshalb das Unterlassen einer Frachtausgleichung zu einer, die Existenz der Zuckermarktordnung bedrohenden wettbewerbsmäßigen Benachteiligung der standortungünstigen Zuckerhersteller und Zuckerverbraucher führen könnte.

Die Frachtausgleichsregelungen für Inlandszucker arbeiteten zunächst nach dem Frachtbasisprinzip, d.h. von einem fiktiven Versandort wird die Fracht berechnet (hier historisch bedingt Magdeburg), und zwar unabhängig davon, ob dieser Ort mit dem Standort des Lieferwerkes übereinstimmt, wobei die frachtgünstig gelegenen Betriebe die Differenz zwischen den effektiven und den normativ festgesetzten Frachtkosten als Frachtausgleichsabgabe abführen müssen, was bei diesen Ausgleichseinrichtungen zunächst mit einem komplizierten Abgabe-Empfangs-Preisvergleich bewerkstelligt wurde und Abgabebeträge bis zu DM 3,85/dz ergab, weshalb nach einer Neuorganisation des Frachtausgleiches die Abgabe ab 1958 auf 2,15/dz, ab 1960 DM 2,--/dz vereinheitlicht wurde. Verwendet werden die aufkommenden Mittel zur Deckung der effektiven Frachtkosten unter Anwendung des Selbstbeteiligungsprinzips (um 25 %) und der Aufrechnungsregelungen.

VO Z Nr. 2/53 über die Durchführung eines Frachtausgleiches für Zucker vom 13. Nov. 1953 (BAnz. Nr. 222 v. 17.11.1953) mehrfach geändert; zuletzt am 15. Juni 1967 (BAnz. Nr. 111 v. 20. Juni 1967).

Vgl. auch: Günther, Die Zuckerwirtschaft der EWG und EFTA 1962; Schulenburg, Die wirtschaftliche Lage der Zuckerindustrie in Westdeutschland, Diss. Göttingen 1960 S. 48 ff, 98 ff; Schmidt, Zuckerwirtschaft und Zuckerpolitik in Westdeutschland seit 1945, Diss. Freiburg 1957, S. 49 ff; Janeba, Erläuterung des Zuckergesetzes, in: DDBR IV G 80; Kunze, Bearbeitung des Zuckergesetzes, in: Reuß, Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 2 S. 961; Rinck, Wirtschaftsrecht (2) Anm. 505 S. 174; Teichmann, Die Politik der Agrarpreisstützung S. 366; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 327

Der sogen. Preisausgleich für Walzwerksfertigerzeugnisse (ab 1950)

Diese Fracht- (Transportkosten-) AE arbeitet nach dem Funktionsprinzip, daß die Hersteller und Importeure von Walzwerksfertigerzeugnissen, deren Kunden den in den VO'en genannten Frachtbasen (220 km Oberhausen) nahegelegenen sind, für ihre Lieferungen zur Abführung von sogen. "Umlagebeträgen/Preisausgleichszuschlägen" veranlaßt werden, während diejenigen Hersteller und Importeure, deren Abnehmer in revierfernen Gegenden liegen (über 220 km Oberhausen etc.) Frachtzuschüsse nach dem Prinzip der Selbstbeteiligung erhalten (1954/80 %; 1956/90 %;

1966/75 %), wobei die Hersteller bei "gemischter" Kundschaft ihre Abgabenverpflichtungen und Zuschüsse saldieren können.

Zweck der Regelung ist die Aufrechterhaltung eines angemessenen Preisstandes für Walzwerksfertigerzeugnisse, wobei bemerkenswert ist, daß die Hersteller bzw. Importeure bis Ende 1967 die Umlagebeträge "im Namen und für Rechnung der Preisausgleichskasse" für revierferne Gebiete (Düsseldorf) (§ 6 a d.VO) den Abnehmern offen in Rechnung stellen mußten.

VO PR Nr. 78/50 über die Preise für Roheisen, Walzwerkserzeugnisse und Schmiedestücke vom 11.12.1950 (BAnz. Nr. 250 v. 29.12.1959) mehrfach ergänzt und geändert; VO PR Nr. 25/53 über einen Preisausgleich bei Lieferung von Walzwerksfertigerzeugnissen in revierferne Gebiete v. 15.9.1953 (BAnz. Nr. 179 v. 17.9.1953) zuletzt geändert: ÄVO PR Nr. 1/70 v. 23.1.1970 (BAnz. Nr. 18 v. 28. Jan. 1970).

Der sogen. Preisausgleich für Gießereiroheisen (ab 1956)

ist ausgleichstechnisch der obigen AE nachgebildet und arbeitet ebenfalls auf dem System der Frachtbasen (96 km), wobei die Höhe der Umlage bis 1964/DM 2,50/t, dann DM 1,90/t Gießereiroheisen beträgt und für Frachtzuschüsse an die Abnehmer von Gießereiroheisen aus dem Montan-Union-Gebiet gewährt wird (Prinzip der Selbstbeteiligung).

VO PR Nr. 10/56 über den Preisausgleich bei Lieferung von Gießereiroheisen in frachttungünstig gelegene Gebiete v. 30.10.1956 (BAnz. Nr. 213 v. 1.11.1956) mehrfach geändert, zuletzt ÄVO v. 6.6.1968 (BAnz. Nr. 106 v. 8. Juni 1968).

Der sogen. Preisausgleich für die eisenverbrauchende Wirtschaft West-Berlins (ab 1950)

Der Zweck dieser Frachtkostenausgleichskasse ergibt sich aus der geographischen und politischen Lage West-Berlins. Generell wird deshalb auf alle Lieferungen von Walzwerksfertigerzeugnissen und Röhren den Abnehmern in der BRD ein Zuschlag von 0,25 - 0,30 DM/t 1950; DM 0,50 - 0,60/t 1956 in Rechnung gestellt, deren Aufkommen der eisenverbrauchenden Wirtschaft West-Berlins aufgrund von Ermessensentscheidungen der Ausgleichskasse gewährt wird.

VO PR Nr. 63/50 über einen Preisausgleich für die eisenverbrauchende Wirtschaft in West-Berlin vom 21. Sept. 1950 (BAnz. Nr. 189 v. 30. Sept. 1950), mehrfach geändert, zuletzt: ÄVO v. 22.12.1967 (BAnz. Nr. 244 v. 30. Juni 1967).

Vgl. auch noch: Schönfeld, Art.: Frachtbasen, in: HdB Bd. 3 Sp. 2064 ff; Geisler, Die Bedeutung des Einkaufs und Verkaufs auf Frachtgrundlage bei bergbaulichen und industriellen Erzeugnissen, Diss. Köln 1931; Wagner, Eigenart und Problematik der Frachtgrundlagen, Diss. Mannheim 1952; Harbers, Frachtausgleichssysteme, Diss. Frankfurt 1953; Delfs, Frachtbasen und Stationsfrankopreis der deutschen Industrie, Diss. Kiel 1958; Meyer, Frachtausgleich im Konditionenkartell, Diss. Frankfurt 1967; Klaer, Der Verkehr im gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl 1961, S. 27 ff.

Die Frachthilfen für Kohlentransporte (1960 - 1970 - 19..)

Die Heizölsteuer dient gemäß Art. 4 d.G.v. 26.4.1960 "nach näherer Bestimmung des Bundeshaushaltsplanes für Maßnahmen zur Anpassung des Steinkohlenbergbaus an die veränderte Lage

auf dem Energiemarkt, insbesondere zur Vermeidung sozialer Härten."

Aus dem Aufkommen dieser Steuer wird für Kohlentransporte mit Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs und mit Schiffen der gewerblichen Binnenschifffahrt eine Frachthilfe gewährt, die in der Regel 7,6 % des Frachtentgeltes beträgt.

Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 24.6.1960 (BGBl. I S. 241); Richtlinien über die Gewährung einer Frachthilfe für Kohlentransporte aus dem Aufkommen der Heizölsteuer v. 28.6.1960 (BAz. Nr. 123 v. 30. Juni 1960), mehrfach geändert, zuletzt ÄVO v. 10.9.1969 (BAz. Nr. 171 v. 16.9.1969), ausgesetzt durch Bekanntmachung v. 26.1.1970 (BAz. Nr. 19 v. 29. Jan. 1970).

Vgl. auch: Gotterbarm, Erläuterung des Mineralölsteuergesetzes, in: DDBR VII D 39.

Die Ausgleichseinrichtungen in der Binnenschifffahrt ¹⁾

Die Binnenschifffahrt ist seit dem 1. Weltkrieg ein Krisenmarkt (Überbesetzung, Klimaverhältnisse, technischer Fortschritt, ausländische Konkurrenz), was zur Einführung mehrerer sogen. externen und internen Frachtausgleichseinrichtungen und einer Stilllegungsausgleichseinrichtung geführt hat.

Die internen Frachtausgleichseinrichtungen (ab 1930)

In der Binnenschifffahrt ist wegen der Überkapazität eine Kontingentierung des Ladegutes und eine Zuteilung der Fahrstrecken möglich (§ 18 BschVG), was jedoch dazu führen kann, daß manche Binnenschiffer weniger einträgliche Transporte oder Leerfahrten durchführen müssen bzw. einige Zeit überhaupt nicht in das Geschäft kommen können (Prinzip des Schlangestehens, tour

-
- 1) Zur Situation in der Binnenschifffahrt allgemein und den Ausgleichseinrichtungen im besonderen vgl.:

Schmitt, Art. Binnenschifffahrt II, in: HdSW Bd. 2 S. 280 ff; Vortisch-Zschuke, Binnenschifffahrts- und Flößereirecht, 3. Aufl. 1964; Kahlitz, Kommentierung des Binnenschifffahrtsverkehrsgesetzes, in: DDBR VI E 30, ders., Das Recht der Binnenschifffahrt, Bd. I Anm. zu §§ 15, 32 BschVG; Klaer, Der Verkehr im gemeinsamen Markt S. 229 ff; Müller, Die Binnenschifffahrt im Gemeinsamen Markt S. 116 ff; Ködel, Transportgenossenschaft und Schifferbetriebsverband, Diss. Würzburg 1957 S. 80 f; Larink, Möglichkeiten für eine Kapazitätsregelung in der Binnenschifffahrt, Diss. Münster 1967 S. 50 ff; Peters, Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die "Besonderheiten" des Güterverkehrs S. 38 f; Huppert, Die Struktur des Frachtenmarktes in der Rheinschifffahrt, Diss. Mannheim 1954, S. 87 f; Müller-Willeke, Die Preisbildungsorgane in der Rheinschifffahrt S. 146; Otto, Die Preisbildung in der Binnenschifffahrt S. 134 ff, 173 ff; Furtwängler, Die Marktordnungen in der Rheinschifffahrt, Diss. Freiburg 1966 S. 19 f, 146 f; Erbguth, Die Marktstellung der deutschen und niederländischen Partikulierschifffahrt im Rahmen der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen, Diss. Münster 1965 S. 130 ff; Consilius, Möglichkeiten zur Beseitigung von Schleppkraft- und Kahnraumüberhang bei Unterbeschäftigung in der Binnenschifffahrt, Diss. Köln 1953 S. 73 ff

der röße). Zur Ausgleichung der unterschiedlichen Frachtentgelte kann deshalb ein sogen. interner Fracht(ertrags)ausgleich gebildet werden.

Eine erste solche gesetzlich geregelte interne Ausgleichseinrichtung wurde bereits 1930 gegründet. Heute besteht eine solche interne Frachtausgleichskasse (seit 1950) beim Schifferbetriebsverband Jus et Justitia (Duisburg), welcher aufgrund einer Satzung mit Umlagen finanziert wird, wobei zur Zeit die Durchführung solcher interner Frachtausgleichseinrichtungen deswegen nicht mehr so aktuell ist, weil in der Binnenschifffahrt eine ganze Reihe von Kartellen, Partikuliervereinigungen und Transportgenossenschaften bestehen, die Ausgleiche auf privatrechtlicher Ebene durchführen. Andererseits bestehen jedoch in der Rheinschifffahrt Pläne, die Finanzierung der Liegekosten in Stillstandszeiten (Winter) durch eine interne Frachtausgleichseinrichtung zu finanzieren, wobei eine solche Ausgleichsregelung eine sehr große Ähnlichkeit mit einer Arbeitslosenversicherung für Binnenschiffer hätte.

Eine besondere interne Frachtausgleichsregelung besteht noch in der Braunkohlenschifffahrt, die ihren Großabnehmern mit eigenen Umschlagsanlagen für Transporte von Wesseling nach Rheinstationen bis unterhalb Bingen gewisse Rabatte (i.d.R. 6 %) gewährt. Diese Erlösminderungen werden mit Hilfe einer Ausgleichskasse ausgeglichen bzw. auf breitere Schultern umgelegt, wobei die Schifffahrttreibenden, die Kohle für begünstigte Großabnehmer transportieren, einen bestimmten, vom Frachtausschuß festgelegten Prozentbetrag der Fracht als Ausgleichsabgabe an die interne Ausgleichseinrichtung zu leisten haben.

§§ 32, 35 d. Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 1. Okt. 1953 (BGBl. I S. 1453), zuletzt geändert 8. Jan. 1969 (BGBl. I S. 66).

Die externen Frachtausgleichseinrichtungen in der Binnenschifffahrt (ab 1950)

Unter dem Stichwort externer Frachtausgleich versteht man eine Transportkosten-AE mit sogen. Außenwirkung, weil bei diesen AE'en nicht nur die Binnenschiffer als solche betroffen werden, sondern auch die Eigentümer des Ladegutes und die Bundesbahn, und weil es zu einer Ausweitung des Absatzgebietes der Binnenschifffahrt kommt. Solche externen Fracht-AE'en sind:

Der Frachtausgleich bei der Beförderung von Steinkohlen, Steinkohlenbriketts und Koks nach Süddeutschland (ab 1950),

der Frachtausgleich bei der Beförderung von Braunkohlen nach Süddeutschland (ab 1950),

der Frachtausgleich bei der Beförderung von Steinkohlen, Steinkohlenbriketts und Koks nach Plätzen an den westdeutschen Kanälen und im Stromgebiet der Weser (ab 1962),

der Frachtausgleich bei der Beförderung von Mineralölen und Mineralölerzeugnissen im Binnenschiffsverkehr (1964 - 1966).

Diese AE'en arbeiten nach dem Funktionsprinzip, daß die Transportkosten des gebrochenen Verkehrs (Bahn/Schiff) in den sogenannten Kerngebieten um die engeren Einzugsgebiete der Binnenhäfen billiger sind als die Kosten des reinen Bahnverkehrs, während die Kostensituation in den binnenstraßenfernen Randgebieten so ist, daß die reinen Bahnfrachtkosten billiger sind als diejenigen des gebrochenen Verkehrs. Aus diesem Grunde belastet die Binnenschifffahrt die Frachtkosten in den sogenannten Kerngebieten mit einer Ausgleichsabgabe auf die Frachtführer, die zur Bezuschussung der Transporte in die ferneren Randgebiete verwendet werden, wodurch es zu einer wettbewerbspolitisch umstrittenen Ausweitung der Absatzgebiete der Binnenschifffahrt kommt, deren Zweck die Sicherung volkswirtschaftlich angemessener Entgelte für Verkehrsleistungen und die Ver-

meidung verkehrswirtschaftlicher Schäden in der Binnenschifffahrt ist.

VO PR Nr. 49/50 über Frachtenbildung für Kohle nach Süddeutschland, v. 11.8.1950 (BANz. Nr. 192 v. 5.10.1950); mehrfach geändert; VO über den Frachtenausgleich bei der Beförderung von Steinkohlen, Steinkohlenbriketts und Braunkohlenbriketts nach Süddeutschland, vom 11.4.1962 (BANz. Nr. 77 v. 19.4.1962); zuletzt am 20. Dez. 1966 (BANz. Nr. 243 v. 29.12.1966); VO über den Frachtenausgleich bei der Beförderung von Steinkohlen, Steinkohlenbriketts oder Steinkohlenkoks nach Plätzen an den westdeutschen Kanälen und im Stromgebiet der Weser v. 7.5.1962 (BANz. Nr. 90 v. 11.5.1962) mehrfach geändert; zuletzt am 31.10.1966 (BANz. Nr. 208 v. 5.11.1966).

VO über den Frachtenausgleich bei der Beförderung von Mineralölen und Mineralölerzeugnissen im Binnenschiffsverkehr v. 11.5.1964 (BANz. Nr. 88 v. 14.5.1964) aufgehoben durch VO v. 7.11.1966 (BANz. Nr. 213 v. 12.11.1966).

Vgl. auch noch: Samtleben, Die Frachtausgleichskassen der Binnenschifffahrt und ihre Problematik, Deutsche Bundesbahn 1962 S. 533; Art.: Ausgleichskassen in: ABC der Binnenschifffahrt S. 22; Das System der Ausgleichskassen, Deutsche Verkehrszeitung 1960 Nr. 63 S. 2.

Ausgleichseinrichtungen im Rahmen von hoheitlichen Kontingentierungsmaßnahmen

Die staatliche Wirtschaftspolitik hat immer wieder zum Mittel der Kontingentierung gegriffen, um in Zeiten angespannten Güterbedarfs (Rationierung) Verknappungen nicht durch Preissteigerungen lösen zu müssen oder im Falle eines Produktionsüberschusses in überbesetzten Branchen eine Marktregulierung und Stabilisierung der Preise zu erreichen¹⁾.

Organisiert sind die hoheitlichen Kontingentierungsmaßnahmen wie die Quotenkartelle der privaten Wirtschaft, d.h. von dem Gesamtkontingent der betroffenen Branche wird ein exakt umgrenzter Teil auf die einzelnen Betriebe aufgeteilt, welchen man als das eigentliche Kontingent bezeichnet.

Mit der Einführung solcher Herstellungskontingente sind nun häufig Ausgleichseinrichtungen verknüpft, wie sie auch in den privatrechtlichen Kartellen anzutreffen sind (sogen. Kontingentsausgleichskassen)²⁾, denn durch die Einführung von Kontingenten ist deren Einhaltung ja noch nicht garantiert. Deshalb kann das Überschreiten des Kontingents entweder schlechthin verboten sein und mit Strafen belegt werden (sogen. strenges Kontingent) oder das Überschreiten der Quote ist erlaubt (sogen. gemildertes Kontingent), aber mit der Zahlung von Ausgleichsabgaben verbunden, damit ein kontinuierliches Überschreiten des Kontingents wirtschaftlich uninteressant wird. Verwendet werden die aufkommenden Ausgleichsmittel in der Regel für Entschädigungen an jene Unternehmer, die ihr Kontingent freiwillig unterschreiten.

Solche Kontingentierungen mit Ausgleichseinrichtungen wurden in der Zeit vor dem 1. Weltkrieg in der Kaliwirtschaft, in der Weimarer Zeit in der Zuckerwirtschaft, im Dritten Reich in der Süßwarenwirtschaft (Glukoseherstellung) und in der Fettwirtschaft (Margarineherstellung)

1) Zum Kontingentierungsproblem allgemein vgl.:

Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung S. 111; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 298, 304; Rinck, Wirtschaftsrecht (2) Anm. 483/486

2) So in der Mühlenwirtschaft und der Binnenschifffahrt

durchgeführt¹⁾), während die übrigen Kontingente des Reichsnährstandes mit Ordnungsstrafen gesteuert wurden.

Neuerdings können Kontingente teilweise auch mit Ausgleichseinrichtungen aufgrund der nationalen Marktordnungen und dem Montanrecht eingeführt werden.

Die Kontingents-Ausgleichseinrichtungen in der Mühlenwirtschaft

Die Möglichkeit der Einführung einer öffentlich-rechtlichen Kontingents-AE besteht auch nach § 4 Getreidegesetz, welcher zwar nur die Möglichkeit und Form der Verarbeitungsrechte der Mühlen (sogen. Mühlenkontingent) regelt, die jedoch bis zu 20 % überschritten werden dürfen, woraus Huber²⁾ zu Recht folgert, daß aufgrund des § 4 GetrG Ausgleichsabgaben erhoben werden könnten, wovon bislang vom Bundesminister für E.L.F. kein Gebrauch gemacht wurde.

Insbesondere deshalb, weil in der BRD seit 1955 3 regionale Marktverbände, die sogen. Mühlenkonventionen als Krisenkartelle bestehen, die neben der Festsetzung von Preisen und Absatzgebieten auch Verarbeitungskontingente festlegen, wobei es bemerkenswert ist, daß jede Mühle, die ihre Vermahlungsquote überschreitet bzw. unterschreitet, einen Vermahlungsausgleich von 5,- DM/dz - ab 1960 10,- DM/dz - Getreide bezahlen muß bzw. erhält.

Gesetz über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln (Getreidegesetz) vom 4. Nov. 1950 (BGBl. I S. 721), zuletzt geändert am 23.6.1970 (BGBl. I S. 805).

Vgl. auch: Winkelstern, Erläuterung des Getreidegesetzes, in: DDBR IV G 30; Rinck, Wirtschaftsrecht (1) Nr. 423 S. 123; Hardach, Art. Getreidemühlen, in: HdSW Bd. 4 S. 466; Fickler, Die Situation in der Mühlenwirtschaft in der BRD S. 107; Hopstein, Das Sanierungsprogramm der deutschen Mühlenwirtschaft S. 64 ff, 82 ff; Oechsner, Zielsetzung und Wirkung des Mühlenkartells, Diplom-Arbeit Würzburg 1958; u.a.

Die Kontingents-Ausgleichseinrichtung in der Zuckerwirtschaft

Ähnlich wie bei der Regelung im Mühlensektor kann nach § 5 Abs. 2 Zuckergesetz durch den Bundesminister für E.L.F. bestimmt werden, in welchem Umfang Rohzucker von den einzelnen Zuckerfabriken verarbeitet werden darf bzw. nicht verarbeitet werden darf (sogen. Einwurfsrecht), wobei hier auch die Durchführung bzw. Einsetzung einer Ausgleichseinrichtung möglich war, ohne daß davon Gebrauch gemacht wurde.

Neuerdings werden Verarbeitungskontingente aufgrund der EWG-Zuckermarktordnung festgesetzt, mit denen eine Ausgleichseinrichtung eingeführt wurde.

Gesetz über den Verkehr mit Zucker (Zuckergesetz) vom 5. Jan. 1951 (BGBl. I S. 47), zuletzt geändert am 30. Juli 1968 (BGBl. I S. 874); Janeba, Erläuterung des Zuckergesetzes, in: DDBR IV G 80.

-
- 1) vgl.: Mühlenbusch, Das Ausgleichsrecht der reichsnährständischen Marktordnung S. 428; ders. Das Kontingent in der ernährungswirtschaftlichen Marktordnung, Berlin 1939; Teichmann, Die Politik der Agrarpreisstützung S. 505; Merkel, Die Marktordnung und ihr Recht S. 67; Hedemann, Deutsches Wirtschaftsrecht (2) S. 127 ff; Schinke, Die deutsche Speisefettversorgung S. 83; Schmidt, Zuckerwirtschaft und Zuckerpolitik S. 12 ff
- 2) vgl.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 276

Die Produktionsabgabe und Produktionserstattung der EWG-Zuckermarktordnung (ab 1968)

Die EWG-Zuckermarktordnung regelt u.a. auch eine Kontingentierung der Zuckerherstellung (Art. 23 ff d.VO), die ein überschreitbares Grund- und ein unabdingbares Höchstkontingent vorsieht. Auf die, die Grundquote überschreitende Zuckermenge kann und wird zum Zwecke der Produktionsdrosselung eine sogen. Produktionsabgabe erhoben (Art. 27 d.VO.), deren Abgabeaufkommen zur Bezuschussung (sogen. Produktionserstattung) der Verwendung von Zucker in der chemischen Industrie verwendet wird, um der ständig zunehmenden Zuckerproduktion Herr zu werden.

VO Nr. 1009/67/EWG des Rates vom 18. Dez. 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (Abl. Nr. 308/1 v. 18. Dez. 1967); VO über die Gewährung einer Produktionserstattung für Zucker v. 30. Aug. 1968 (BANz. Nr. 164 v. 3. Sept. 1968); VO über die Erhebung einer Produktionsabgabe für Zucker v. 13. Mai 1969 (BANz. Nr. 95 v. 24. Mai 1969).

Die Krisenumlage der Montan-Union

Im Rahmen der Abfassung des Montan-Union-Vertrages wurde auch an den Fall gedacht, daß durch eine allgemeine Überproduktion die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft gefährdet sein könnte, wogegen die Hohe Behörde mit Zustimmung des Ministerrates Erzeugungsquoten als Höchstkontingente einführen kann, bei deren Überschreitung eine Ausgleichsabgabe erhoben werden kann und bei deren freiwilliger Unterschreitung Ausgleichsleistungen gewährt werden können (Art. 58 §§ 1, 2 MUV), wovon bislang noch kein Gebrauch gemacht wurde.

Siehe aber: Antikrisenplan der Hohen Behörde vom 18.4.1959, in: Achter Gesamtbericht der Hohen Behörde, Ziff. 57 S. 122 ff; Götz, Wirtschaftssubventionen S. 215; Weides, Das Finanzrecht der EGKS 1960 S. 146 ff; Donandt, Finanzhilfen der EGKS, der EWG und der Euratom an Private, Diss. Hamburg 1961 S. 86 ff; Meier-Greve, Die Finanzhoheit der Montan-Union, Diss. Göttingen 1958 S. 39 ff.

Die Umlagen und Ausgleichsmaßnahmen in der Kunstdünger- und Kaliindustrie (ab 1910)

Die Herstellung und Verwendung von Kunstdünger spielte in der Kriegs- und Nachkriegswirtschaft des 1. Weltkrieges eine so bedeutende Rolle, daß sich die damalige Reichsregierung gezwungen sah, auf diesen Markt fördernd, preisbestimmend und verteilend einzugreifen. Deshalb wurden eine ganze Reihe von Ausgleichseinrichtungen eingeführt, die hier nicht intensiv dargestellt werden können, die den Zweck hatten, die Preisrelationen der Kunstdüngerhersteller im Inland zu regulieren und nivellieren, Frachtvor- und Nachteile der Erzeuger und Abnehmer auszugleichen, die Erzeugung, Anwendung und Einfuhr von Kunstdünger als solches zu fördern, wobei die Finanzmittel durchweg von den inländischen Kunstdüngerherstellern als sogen. Umlagen aufgebracht werden mußten.

Von besonderer Bedeutung waren dabei die Regelungen und Ausgleichsmaßnahmen in der durch eine starke Überbesetzung gekennzeichneten Kaliindustrie, in der bereits vor dem 1. Weltkrieg eine mit Ausgleichsabgaben gesteuerte Kontingentierung eingeführt (§§ 8, 9, 26 RKG 1910), Maßnahmen zur Förderung des Kaliabsatzes, insbesondere des Exports finanziert (§ 27 RKG), eine auf 3 Frachtbasen aufgebaute Frachtausgleichsregelung organisiert, die durch das Kalisyndikat verwaltet wurde, und eine Stilllegungsaktion (1921 - 1927) durchgeführt wurden, wobei allerdings letztere nicht mit Ausgleichsabgaben finanziert, sondern dank der Kontingentierung über den Markt (Verkauf der Kontingentsquote an überlebende Betriebe) abgewickelt wurde.

Für Kalkstickstoff	VO v. 24.10.1917 (RGI. S. 963)
Stickstoffdüngemittel	VO v. 13. 3.1919 (RGI. S. 306) DVO v. 6.3.1919 (RGI. S. 443) und DVO v. 4.10.1920 (RGI. S. 1707)
im allgemeinen	
Thomasphosphatmehl	VO v. 9. 8.1919 (RGI. S. 1422)
Superphosphat	VO v. 29. 3.1920 (RGI. S. 386)
Knochenmehl	VO v. 29. 3. 1920 (RGI. S. 388)

Zusammengefaßt in der VO über die Bildung einer Preisausgleichsstelle für phosphorsäurehaltige Düngemittel vom 31.3.1921 (RGI. I S. 450), wobei eine Preisausgleichsstelle über die Verwendung der Mittel entschied. 1922 wurde auch noch eine Preisausgleichsstelle für Thomasmehl errichtet (VO v. 9.3.1922) (RGI. I S. 237), die durch die VO vom 17.4.1924 (RGI. I S. 415) auch wieder aufgehoben wurde.

Vgl. auch die auf Seite 27 zitierte AE für Thomasphosphat von 1951.

Gesetz über den Absatz von Kalisalzen v. 25. Mai 1910 (RGI. S. 775); Gesetz über die Regelung der Kaliwirtschaft v. 24. April 1919 (RGI. I S. 413, 661); Stilllegungsverordnung v. 18.7.1919 (RGI. I S. 663) Kaliwirtschaftsgesetz v. 18. Dez. 1933 (RGI. II S. 1027), das mit Veränderungen heute noch gilt, wobei ein Frachtausgleich heute von der kartellrechtlichen Kali und Salz GmbH (Kassel) mit einheitlichen Preisen frei Bahnstation durchgeführt wird.

Vgl. auch noch: Clauß, Die Stickstoffversorgung der deutschen Landwirtschaft unter dem Einfluß des Weltkrieges und dessen Nachwirkungen, Diss. Gießen 1927 S. 45; Boecker, Stickstoffsubventionen, Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zum Subventionsproblem, Diss. Frankfurt 1953 S. 74; Herlemann, Die Versorgung der deutschen Landwirtschaft mit Mineraldünger, Kiel 1950 S. 25.

Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft, Die deutsche Kaliindustrie, Berlin 1929; H. Siegel, Die Entwicklung des deutschen Kalisyndikats, Diss. Berlin 1941.

Die Presseabgabe (1922 - 1924)

Die wirtschaftliche Lage vieler Zeitungsverlage war nach dem 1. Weltkrieg so schlecht, daß sich der Gesetzgeber zur finanziellen Stützung von politischen Zeitungen und Zeitschriften mit Hilfe verlорener Zuschüsse gezwungen sah, indem man den Papierverbrauch der Presse durch Rückvergütungen mitfinanzierte, die durch die Presseabgabe auf die Veräußerung von Holz und auf bestimmte Ausfuhrgüter erhoben wurde.

Gesetz über Maßnahmen gegen die wirtschaftliche Notlage der Presse, v. 21.7.1922 (RGI. I S. 629), aufgehoben durch Dritte Steuernotverordnung vom 14.2.1924 (RGI. I S. 74).

Die Industriebelastung und Aufbringungsumlage (1924 - 1936 - 1946)

Zur Aufbringung von Reparationsleistungen nach dem 1. Weltkrieg wurde aufgrund der Initiative der deutschen Industrie und des DAWES-Planes der deutschen Industrie die Last der Aufbringung eines einmaligen Betrages von 5 Milliarden RM auferlegt, die hypothekarisch und durch Ablieferung von Obligationen an die eigens gegründete Bank für Industrieobligationen gesichert wurde. Die Aufbringung der Mittel wurde jedoch mit Hilfe der Einführung einer sogen. Aufbringungsumlage bewerkstelligt, die als Abgabe auf das Vermögen der Industrie und dem sonstigen Gewerbe auferlegt wurde und deren Finanzerträge zur Tilgung der Industrieobligatio-

nen und der Reparationsverpflichtungen verwendet wurden.

Nach dem vorzeitigen Abbruch des DAWES-Planes wurde die Industrie zwar von der Industriebelastung befreit, aber die Erhebung der Aufbringungsumlage nicht eingestellt, sondern zur Finanzierung der sogen. Osthilfe verwendet, in deren Rahmen der ostdeutschen und sonstigen Landwirtschaft mit Hilfe von Zuschüssen, Darlehen u.a. Maßnahmen wegen eines zu hohen Verschuldungsgrades geholfen werden sollte. Ab 1937 flossen die Mittel in den Reichshaushalt.

Gesetz über die Industriebelastung v. 30. Aug. 1924 (RGBl. II S. 267), mehrfach geändert; Gesetz zur Aufbringung der Industriebelastung (Aufbringungsgesetz) v. 30. Aug. 1924 (RGBl. II S. 269), mehrfach geändert; Gesetz über die Weitererhebung der Aufbringungsumlage v. 17.6.1936 (RGBl. I S. 511), aufgehoben durch: Kontrollratsgesetz Nr. 13 v. 11.2.1946 (Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland Nr. 4 v. 28.4.1946 S. 60).

Vgl. auch: Jaschik, Investitionshilfe und Aufbringungsumlage, Diss. Erlangen 1953; Keichel, Die Durchführung der Industriebelastung, Berlin 1925; Biedermann, Das Aufbringungsgesetz nach dem Erlöschen der Industriebelastung, Berlin 1931; Drescher, Entschuldigung der ostdeutschen Landwirtschaft, Berlin 1938 (m.w.H.) und die im LV. zitierten Kommentare von Lion, Koppe, Schoenthal, Reichardt, Ball-Koppe, Rosendorff, Geiler, Seweloh, Höpker, Hoffmann-Martin.

Die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft (1952 - 1956)

Bei der Investitionshilfe handelt es sich um den seltenen Fall einer sogen. vollkommenen Krediteinrichtung, die wohl zu den bedeutendsten wirtschaftspolitischen und rechtstechnischen Maßnahmen der Nachkriegszeit gezählt werden kann, zumal das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Verfassungsmäßigkeit des Investitionshilfegesetzes eine Schlüsselposition in der Wirtschaftslenkungs- und Ausgleichsrechtsprechung der obersten Bundesgerichte einnimmt.

Bei dieser sogen. Investitionshilfe handelte es sich um eine privater Initiative entsprungene hoheitlich durchgeführte (§ 5 IHG "öffentlich-rechtliche Verpflichtung") Kapitallenkungsmaßnahme, in deren Rahmen der gewerblichen Wirtschaft die Aufbringung von rd. 1 Milliarde DM (§ 1 IHG, = 3,5 % auf eine gemischte Bemessungsgrundlage aus gewerblichem Gewinn, Absetzungen, Sonderabschreibungen und 4 % des Umsatzes) gegen den Empfang von privatrechtlichen Wertpapieren auferlegt wurde.

Verwendet wurden die Investitionshilfemittel für verzinsliche "Darlehen" an Unternehmen der sogen. Grundstoffindustrien (Kohlebergbau, eisen- und stahlschaffende Industrie, Energie- und Wasserwirtschaft, Güterwagenproduktion), die zur Ausgabe von börsengängigen Kapitalmarkttiteln verpflichtet wurden (ausgegeben wurden nur Obligationen), wobei mit der Ausgabe und Weiterleitung der Wertpapiere privatrechtliche Rechtsverhältnisse zwischen den Aufbringungspflichtigen und den begünstigten Grundstoffunternehmen entstanden.

Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft v. 7. Jan. 1952 (BGBl. I S. 7), mehrfach geändert und durch VO'en ergänzt; aufgehoben durch Investitionshilfeschlußgesetz v. 24. Febr. 1955 (BGBl. I S. 69).

Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe, AöR Bd. 78 (1952/53) S. 284 mit ausführlichem Zitat der Materialien; H. Jaschik, Investitionshilfe und Aufbringungsumlage, Ein Vergleich, Diss. Erlangen 1953, mit weiteren Literaturhinweisen; Oestreich, Die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft und ihre Probleme, Diss. Köln 1954; Oermann, Das Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft, DSrR 1952 S. 25 ff; Keichel, Investitionshilfe

in endgültiger Form, Der Volkswirt 1952, Sonderdruck. Jährliche Berichte des Kuratoriums für das Industriebank-Sondervermögen Investitionshilfe, Düsseldorf; und die im LV. ausführlich zitierten Kommentare zum IHG von Kötter-Ziener-Siara; Ganzer-Georgi; v. Spindler; Falk; Rau; Gast-Lademann-Meinhold; Wittneben-Grieger-Drechsler; Riepl; Böttcher.

Die Kohlenabgabe zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaus (1951 - 1959)

Ausgleichsrechtliche Züge trug auch die Abgabe auf Kohle zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaus, deren Ertragsaufkommen über ein Treuhandvermögen des Bundes i.d.R. als Darlehen, in Ausnahmefällen als verlorene Zuschüsse weitergeleitet wurde.

Gesetz zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaus im Kohlenbergbau (BGBl. I S. 865), zuletzt geändert am 24. Aug. 1965 (BGBl. I S. 909), außer Funktion gesetzt zum 1.1.1960. Schwender, Erläuterung des Gesetzes zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaus, in: DDBR V H 13.

Der Preisausgleich für Natur- und Kunstkautschuk (1952 - 1960)

Diese (Kosten)-Ausgleichskasse diente der Stützung der durch die Kriegswirtschaft künstlich geförderten deutschen Kunstkautschukhersteller, deren Wettbewerbsfähigkeit mit dem billigeren Importnaturkautschuk, aber auch mit Importkunstkautschukarten, in der Nachkriegszeit beeinträchtigt war und dadurch aufrechterhalten bzw. wiederhergestellt werden sollte, daß man die Hersteller (bis 1956 die Verbraucher) von Naturkautschuk, Kautschukmilch und eingeführten Kunstkautschuk zum Zwecke der Finanzaufbringung und der Importdrosselung mit einer Ausgleichsabgabe belastete (bis zu 0,20 DM/kg), deren Erträge zur Stützung der nationalen Kunstkautschukindustrie (bis 1956 Kunstkautschukverbraucher) verwendet wurde (möglich bis zu 2,50 DM/kg). Im Gegensatz zu dieser Ausgleichseinrichtung hat man im Dritten Reich die Zölle auf die Einfuhr von Rohkautschuk ab 1937 zur Förderung der Buna-Produktion verwendet.

VO PR 42/52 über einen Preisausgleich für Natur- und Kunstkautschuk v. 17.5.1952 (BAnz. Nr. 98 v. 23.5.1952), geändert durch: ÄVO v. 11.4.1956 (BAnz. Nr. 74 v. 17.4.1956), aufgehoben auf Anregung der EWG-Kommission wegen Zollgleichheit der Ausgleichsabgabe durch: VO PR 1/60 zur Aufhebung der VO PR 42/52 über einen Preisausgleich für Natur- und Kunstkautschuk v. 27. April 1960 (BAnz. Nr. 83 v. 30.4.1960).

Vgl.: Reger, Gültigkeit der VO PR 42/52 über einen Preisausgleich für Natur- und Kunstkautschuk, BB 1952 S. 737, H.v.d. Groeben, Wettbewerbspolitik in der EWG, WuW 1961 S. 373, 382; Götz, Wirtschaftssubventionen, S. 66, 209.

Der Preisausgleich für Zigarren (1953 - 1958)

Diese Ertragsausgleichseinrichtung hatte die Aufgabe, einen angemessenen Preisstand zwischen den durch den Krieg besonders hart getroffenen Zigarren- und den weniger betroffenen Stumpfenherstellern herbeizuführen, indem die Produktion/Erträge von Stumpfen mit einer Ausgleichsabgabe belastet wurden, die den Zigarrenherstellern zufließt.

Verordnung PR Nr. 18/53 über einen Preisausgleich für Zigarren v. 16.6.1953 (BAnz. Nr. 114

v. 18.6.1953), mehrfach geändert und ergänzt; aufgehoben: Verordnung PR Nr. 9/57 zur Durchführung und über das Außerkrafttreten der VO PR Nr. 18/53 über einen Preisausgleich für Zigarren v. 24.5.1957 (BAntz. Nr. 104 v. 1.6.1957).

Vgl. auch: Heppe, Der Strukturwandel in der oberbadischen Tabakindustrie nach 1950, Diss. Freiburg 1964; Ellrott, Die Liquidationshilfe in der Tabakindustrie, in: Hansmeyer, Subventionen in der BRD, Köln-Berlin 1963 S. 103 ff.

Der Filmförderungsfonds (1968 - 1972)

Zur Überwindung des künstlerischen und wirtschaftlichen Niederganges des deutschen Films (Fernsehen, Ausland) wurde nach mehreren Anläufen ein sogen. Filmförderungsfonds gegründet, welcher an die

Hersteller deutscher Unterhaltungs-, Kurz-, Jugend- und Kinderfilme,
Filmtheaterbesitzer zur Erneuerung und Verbesserung der technischen Anlagen und der
Innenausstattung der Filmtheater,
Einrichtungen der Werbung für den deutschen Film

sogen. Filmförderungshilfen in Form von Darlehen und verlorenen Zuschüssen gewährt, die durch die Erhebung einer sogen. Filmförderungsabgabe (DM 0,10 je Eintrittskarte i.d.R.), finanziert werden.

Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films v. 22.12.1967 (BGBl. S. 1352).

Siehe auch: Dörfeldt, Filmförderung und Kulturföderalismus, FuR 1967 S. 154 ff; Caspary, Ein deutsches Filmförderungsgesetz, Zum eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films (Fortsetzungen), FuR 1967 S. 68, 100, 193 ff; ders., Beratung und Verabschiedung des deutschen Filmförderungsgesetzes, Chronik und Dokumentation, FuR 1968 S. 53 ff; ders., Die Filmförderungsanstalt, FuR 1968, S. 257 ff; Weides, Zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in ökonomischen Angelegenheiten des Filmwesens nach Art. 74 Nr. 11 des Grundgesetzes, FuR 1967 S. 166 ff; Schüßler, Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films, FuR 1968 S. 81 ff; Sippell, Die Filmabgabe nach § 15 FFG, FuR 1969, S. 232 ff; Finkelnburg, ist das Filmförderungsgesetz wegen fehlender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nichtig?, FuR 1969 S. 200 ff; Finkelnburg, Über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass des Filmförderungsgesetzes, in: UFITA Bd. 54/1969; N.N. Zwei Jahre Filmförderungsanstalt, Geschäftsbericht für die Jahre 1968 - 69, FuR 1970 S. 274 ff; Der Spiegel, Abhandlung Film v. 25. Dez. 1967 Nr. 53 S. 86 ff; Fuchsl, Die Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films, Diss. München 1968, S. 152 ff.

Die Ausgleichseinrichtung im Rahmen der Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung (ab 1969)

Da Mineralöle generell und Altöle im besonderen eine für die Reinhaltung der Gewässer schädliche Substanz sind, hat die Bundesregierung seit jeher Maßnahmen ergriffen, die Altölbeseitigung zu lenken und zu fördern. Diesem Zweck dient nun neuerdings auch eine Ausgleichseinrichtung, die den sogen. Beseitigungsunternehmen laufende Zuschüsse zu ihren anderweitig nicht zu deckenden Kosten gewährt, wobei das betreffende Gesetz verschiedene andere, die Altölbeseitigung lenkende Bestimmungen enthält. Die Mittel zur Finanzierung des Ausgleichsfonds werden durch eine Ausgleichsabgabe auf frische Schmieröle aufgebracht (§ 4 Abs. 1 d.G.), die 7,50 DM/100 l abgabepflichtige Ware beträgt und von den Erzeugern der Schmieröle an ein

Sondervermögen beim Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft abzuführen ist.

Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung (Altölgesetz) v. 23. Dez. 1968 (BGBl. I S. 1419); VO zur Durchführung des Altölgesetzes v. 21. Jan. 1969 (BGBl. I S. 89); Richtlinien des BdM über die Gewährung von Zuschüssen nach dem Altölgesetz v. 21.1.1969 (BAHz. Nr. 22 v. 1.2.1969) i.d.F. v. 10.2.1969 (BAHz. Nr. 39 v. 26.2.1969).

Tamchina, Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung (Altölgesetz), BB 1969 S. 76 ff.

Die Ausgleichsumlage im Übergangsstadium der Montanunion zur Förderung der italienischen und belgischen Kohlengruben (1953 - 1962)

Um die in der Übergangszeit der Montan-Union (bis 1962) besonders rückständigen Kohlengruben in Belgien und Italien (Sardinien) auf den wirtschaftspolitisch gewünschten Stand zu bringen und aus sozialpolitischen Gründen (Arbeitslosigkeit), wurden neben anderen schützenden Maßnahmen von der Hohen Behörde auch eine Ausgleichseinrichtung eingeführt, deren Ausgleichszahlungen als Zuschüsse je Tonne Kohle an die belgischen und italienischen Kohlebergwerke flossen.

Zur Finanzierung dieser AE wurden diejenigen Kohlengruben bis Ende 1957 herangezogen, deren durchschnittliche Gesteungskosten unter dem gewogenen Durchschnitt der Gemeinschaft lagen, was ausschließlich deutsche und niederländische Unternehmen betraf, wobei als Bemessungsgrundlage der periodisch degressiv gestaffelten Abgabe, die Entgelte der Bergwerke dienten.

§§ 25 - 28 Übergangsabkommen.

Entscheidung Nr. 1/53 über die Errichtung der Ausgleichseinrichtung und über die Bedingungen für die Veranlagung und Erhebung der Ausgleichsumlage v. 7. Febr. 1953 (ABl. v. 10. Febr. 1953 S. 4), mehrfach geändert, aufgehoben durch Entscheidung Nr. 23/57 v. 27. Nov. 1957 (ABl. v. 7. Dez. 1957).

Vgl. auch: Übergangsabkommen S. 24 ff, 37 ff; Siebter Gesamtbericht der Hohen Behörde Ziff. 47 S. 88 ff; Beckerath, Ordnungspolitik der Montan-Union S. 79; EurGH, U. v. 29. Nov. 1956 Rechtsachen Nr. 8/55, 9/55 RspRH II.

Die Schrottausgleichskasse der EGKS (1954 - 1958)

Bei dieser (Kosten-) AE handelt es sich um eine finanzielle Einrichtung (so der Terminus im Montan-Recht), die einen Ausgleich zwischen dem billig gehaltenen Inlandschrott und dem teuren Import(USA)schrott herstellte, um unter gleichzeitiger Einschränkung des Schrottverbrauches die angespannte Lage des Schrottmarktes der 50'iger Jahre zu entspannen, indem man den Verbrauch von Schrott zunächst auf Kartellbasis, dann durch Entscheidung der Hohen Behörde (ab 1954) mit einer Ausgleichsabgabe belastete, die zur Bezuschussung von Schrottimporten und dem Verbrauch von Roheisen verwendet wurde.

Entscheidung Nr. 33/53 v. 19.5.1953 betreffend die Genehmigung einer Vereinbarung über die Einfuhr von Schrott aus dritten Ländern und die Errichtung einer Ausgleichskasse für eingeführten Schrott (ABl. v. 9.6.1953); Entscheidung Nr. 22/54 über die Schaffung einer finanziellen Einrichtung für den Ausgleich der Preise des aus dritten Ländern eingeführten

Schrotts v. 26. März 1954 (Abl. v. 30. März 1954 S. 286); Liquidation eingeleitet 1958.

Vgl. auch: Schüle, Marktintervention der Hohen Behörde und finanzielle Einrichtung S. 464; Uri, Art.: Europ. Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: HdSW Bd. 3, S. 367; Götz, Wirtschaftssubventionen S. 71 f; Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtungen im Recht der Montan-Union S. 157 f; Steindorff, Finanzielle Einrichtungen S. 452; Beckerath, Ordnungspolitik in der Montan-Union S. 104 f; Übergangsabkommen S. 76; und eine ganze Reihe von Urteilen des Europ. Gerichtshofes aus dem Jahre 1958, zit. in der amtl. Rechtsprechungs-sammlung, Bd. IV.

Die Kohlepreisenkungs-Ausgleichseinrichtung des Montan-Union-Vertrages

Die Hohe Behörde kann aufgrund des Art. 61 MUV im Falle einer Kohlenknappheit Höchstpreise festsetzen, um die Bildung der Kohlenpreise nach dem Niveau des kostenstärksten Grenzproduzenten zu verhindern, wobei die Hohe Behörde im Rahmen der Einführung einer solchen Maßnahme auch eine Ausgleichseinrichtung errichten kann, wenn nicht gar ökonomisch muß, die zur Finanzierung der "gebremsten" Grenzkosten verwendet werden sollten.

Art. 53, 62 Montan-Union-Vertrag

Winter, Die Fondsverwaltung der Europ. Gemeinschaften, 1961, S. 19; Schüle, Finanzielle Einrichtungen S. 476.

Die Preis- bzw. Einkaufskosten-AE der Kernstoffverbraucher

Ein Preis- bzw. Einkaufskostenausgleich ist auch zwischen den Kernstoffverbrauchern der Euratom-Gemeinschaftsmitgliedern nach Art. 69 EAGV möglich, um unterschiedliche Einkaufspreise anzugleichen, von der aber bis heute noch kein Gebrauch wurde.

Winter, Die Fondsverwaltung der Europäischen Gemeinschaften, 1961, S. 19.

Export-Import-Lenkungs-Ausgleichseinrichtungen

Die Brennsteuer und Betriebsauflage der Branntweinwirtschaft (1895 - 1918)

Die Brennsteuer war zunächst als Verbrauchssteuer gedacht. Eine ständige Alkoholüberproduktion führte jedoch dazu, daß man diese Abgabe zur finanziellen Förderung des Exports (Exportprämie bzw. -rückvergütung 6 - 9 RM/hl) und zur Denaturierung von Alkohol (Denaturierungsprämie 18 RM/hl) verwendete.

Zur Finanzierung der Prämien wurden die progressive Brennsteuer, ab August 1909 die sogen. Betriebsauflage erhoben (4 - 14 RM/hl), zu der sich noch ein Zuschlag für das Brennen von Überkontingent gesellte.

Novelle zum Branntweinsteuergesetz v. 16.6.1895 (RGBl. 1895 S. 268, 276), geändert durch Branntweinsteuergesetz v. 15. 7.1909 (RGBl. S. 661), aufgehoben durch Gesetz über das Branntweinmonopol v. 16.6.1918 (RGBl. I 1919, S. 415).

Vgl. auch noch: Köppe, Art.: Branntweinsteuer, in: HStW Bd. 3 S. 7 ff; Teichmann, Die Politik der Agrarpreisstützung S. 88 ff, 408 ff; Herlemann, Branntweinpolitik und Landwirtschaft,

Kiel 1952, S. 3, 12 f; Hoppe, Der Alkohol als Steuerquelle, Emsdetten 1938, S. 84 ff.

Die Materialsteuer der Zuckerwirtschaft (1888 - 1892)

Diese Steuer wurde ebenfalls zur Exportförderungs-Ausgleichseinrichtung umgeformt, indem man ihre Erträge zur Gewährung von Exportförderungsprämien verwendete, welche Deutschland zeitweilig zum größten Zuckerexportland der Welt machten, jedoch aus ökonomischen Gründen (Dumpingverluste u.a.) wieder aufgehoben wurde.

Gesetz betreffend die Besteuerung des Zuckers v. 9.7.1887 (RGBl. I S. 308).

Vgl. auch: Teichmann, Die Politik der Agrarpreisstützung S. 93; Bräuer, Art.: Zuckersteuer, in: HStW Bd. 8, S. 1183 ff; Dönges, Die handelspolitische Bedeutung der Ausfuhrprämien, Frankfurt 1902; Pesl, Das Dumping, 1921, S. 8 ff.

Die Zündholzumlage (1919 - 1923)

Aufgrund der kriegsbedingten Zündwarenknappheit und dank des internationalen schwedischen Zündwarenmonopols mußten zur Deckung des Bedarfs Zündwaren importiert werden, die jedoch teurer waren als die in Lizenz hergestellte Inlandware. Um eine Marktspaltung zu verhindern und einen Preisausgleich für die Importware zu erreichen, wurde von den deutschen Zündwarenherstellern eine Ausgleichsabgabe auf Zündwaren erhoben, deren Finanzaufkommen zur Bezuschussung der Importe verwendet wurde.

Ausführungsbestimmungen des Reichswirtschaftsministers zur Bekanntmachung über den Verkehr mit Zündwaren v. 16.12.1916 (RGBl. S. 1393) v. 30.9.1919 (RGBl. S. 1779) und v. 22.12.1919 (RGBl. S. 2151); siehe auch Bek. v. 29.7.1921 (RGBl. I S. 1174), aufgehoben durch VO v. 14.3.1923 (RGBl. I S. 215).

Vgl. auch: Hurth, Die deutsche Zündholzindustrie in der Nachkriegszeit, 1929 S. 1 ff; Claussen, Die Besteuerung und Monopolisierung der deutschen Zündholzindustrie, Diss. Köln 1955

Die Exportförderungsrichtungen des Dritten Reiches (ab 1934)

Im Dritten Reich wurden zur Exportförderung eine ganze Reihe von AE'en eingeführt, indem man die Inlandsproduktion der betreffenden Branche mit einer Ausgleichsabgabe, Umlage belastete, deren Aufkommen als Exportprämien verwendet wurden, damit "die durch niedrigere Weltmarktpreise für Ausfuhrbetriebe entstehenden Preiseinbußen wegen der politischen Notwendigkeit der Ausfuhr auf breitere Schultern verteilt und damit in gewisser Weise eine Preisstabilisierung erreicht wird"¹⁾.

Solche Exportförderungs-(Ertrags-) AE'en gab es in der Brau- und Hopfenwirtschaft (sogen. Hopfenabgabe RM 10/Ztr), der Automobilindustrie, der Süßwarenwirtschaft, Zementindustrie bis das System so umfassend ausgebaut war, daß "es schließlich sämtliche exportierende Wirtschaftsprüfung durch eine nach dezentralisierten Gesichtspunkten aufgebaute Organisation umfaßte"²⁾.

1) zit.: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht der ernährungswirtschaftlichen Marktordnung S. 427

2) zit.: v. Radiis, Die deutsche Außenhandelspolitik, Diss. Zürich 1938, S. 141 ff

Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen v. 15.7.1933 (RGBl. I S. 488); VO über Gemeinschaftswerke in der gewerblichen Wirtschaft v. 4.9.1939 (RGBl. I S. 1621).

Diese Exportförderungsmaßnahmen (sogen. Zusatzausfuhrverfahren) wurden zwar von Zwangskartellen durchgeführt, die Abgabenerhebung wurde aber hoheitlich angeordnet, wobei die genauen Anweisungen nicht ermittelt werden konnten.

Vgl. auch: Herlein, Der Hopfenanbau in Franken und die Regelung des deutschen Hopfenanbaus seit 1930, Diss. Nürnberg 1939, S. 81 ff; Kastner, Die deutsche Hopfenwirtschaft seit der Währungsreform 1948, Diss. München 1955, S. 14, 159; Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 81.

Das sogen. Preisausgleichverfahren der Einfuhrstellen (ab 1933)

Aufgrund der Tatsache, daß die staatliche Wirtschaftspolitik häufig Preisvorschriften und Marktordnungen einführt (insbes. Landwirtschaft) bzw. bestimmte Preisparitäten zu stabilisieren wünscht, wird auch die Errichtung von Einfuhrstellen, -organisationen, -monopolen notwendig, denn da der Binnen- und der Weltmarkt interdependent sind, ist jede hoheitliche Preispolitik im Binnenmarkt solange sinnlos, solange der Binnenmarkt nicht auf irgendeine Weise quantitativ und preislich gegen die Weltmarktdaten und -ereignisse abgeschirmt ist oder werden kann.

Diese Einfuhrstellen haben nun u.a. die Aufgabe, die unterschiedlichen Weltmarkt- und Binnenpreise finanziell überbrücken zu helfen¹⁾ (sogen. Mengen- und Preisschleuse), indem bei einem niedrigeren Weltmarktpreis die Differenz zum Inlandspreis durch eine Ausgleichsabgabe abgeschöpft wird (sogen. Abschöpfung, unter Berücksichtigung entsprechender Handelsspannen, aber zum Zwecke der Vermeidung sogen. volkswirtschaftlich nichtgerechtfertigter Gewinne) bzw. bei einem höheren Weltmarktpreis den Importeuren zum Kauf der teureren Weltmarktgüter Zuschüsse gewährt werden, wobei es bei dieser (Gewinn-)ausgleichsmaßnahme zu einer intertemporalen oder intersektoralen Verwendung der Ausgleichsmittel kommen kann, wenn sich Abschöpfung und Bezuschussung zeitlich abwechseln bzw. wenn man bei verschiedenen Gütern abschöpft bzw. zuschießt.

Die Preis- und Mengeneinfuhrregulierungen wurden im Dritten Reich zur Abschöpfung bei Margarinerohstoffen, Ölkuchen, Kakaorohstoffen, in der Fischwirtschaft und bei der Einfuhr von Getreide- und Futtermitteln durch die Reichsstellen und Hauptvereinigungen durchgeführt.

Nach dem Krieg: Gesetz über die Festsetzung und Verrechnung von Ausgleichs- und Unterschiedsbeträgen für Einfuhrgüter der Land- und Ernährungswirtschaft (Importausgleichsgesetz) v. 22.8.1949 (WiGBI. 1949 S. 291), verlängert durch Gesetz v. 20.2.1950; abgelöst durch § 8 Getreidegesetz; § 6 Abs. 4 Ziff. 2 Zuckergesetz (sogen. allgemeiner Preisausgleich zwischen inländischem und eingeführtem Zucker); § 17 Vieh- und Fleischgesetz; § 16 Milch- und Fettgesetz; neuerdings wiederum abgelöst durch die EWG-Marktordnungen und dem Abschöpfungs-erhebungsgesetz v. 25.7.1962 (BGBl. I S. 650); außerdem: VO PR Nr. 49/51 über die Durchführung des Kostenausgleiches für eingeführtes Thomaspophosphats (Thomasmehl) v. 29.6.1951 (BANz. Nr. 127 v. 5. Juli 1951) aufgehoben durch VO PR Nr. 9/53 v. 26.2.1953 (BANz. Nr. 41 v. 26.2.1953).

1) Die in der Literatur ständig anzutreffende Behauptung, die EVSt'en würden die Preise des Welt- und Binnenmarktes einander an- bzw. ausgleichen (sogen. Preisausgleich) ist logisch nicht haltbar, weil nur die Gewinne aufgrund unterschiedlicher Preise ausgeglichen werden, während die Preise als Marktdaten unverändert bleiben und auch nicht durch die EVSt'en geändert werden können.

Vgl. außerdem: Gäfgen, Der westdeutsche Getreideimport, seine Technik und Problematik, Diss. Köln 1953; Schlotter, Die Erhebung von Abschöpfungsbeträgen bei der Einfuhr von Nahrungs- und Genußmitteln, Diss. Göttingen 1956; Schmitz, Öffentlich-rechtliche Stellung und Aufgaben der EVSt-Getreide und Futtermittel, Diss. Köln 1956; Bock, Absatzbedingungen und Absatzgestaltung des westdeutschen Brotgetreideeinfuhren nach dem letzten Weltkrieg, Diss. Nürnberg 1956, S. 66 ff; Boerckel, Einfuhr- und Vorratsstellen als Mittel der Agrarpolitik, Diss. Mainz 1958, S. 26 ff; Reichl, Die Funktionen des Getreidehandels heute, unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der technischen Entwicklung und der Marktordnung, Diss. München 1960; Schug, Die deutsche Milchmarktordnung, Diss. Bonn 1968, S. 245 ff; Ipsen, Konstruktionsfragen der Getreideeinfuhr-Lenkung, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, S. 593 ff; Meyer-Ohlert, Der Werdegang der deutschen Milchmarktordnung und ihre Problematik, Kiel 1956, S. 95 ff; Huber, Rechtsgutachten Ölmühlenpreisausgleich S. 65 ff; Stobbe, Zölle und Marktlenkungsabgaben, ZfZ 1965, S. 262 ff; und die im LV. ausführlich zitierten Kommentare von Winkelstern, Modest, Hamann, Flotow-Lüdemann.

Die Export-Import-Ausgleichseinrichtung des Absicherungsgesetzes (1968 - 1969)

Die Bundesregierung wird durch das Stabilitätsgesetz (§ 4) verpflichtet, bei außenwirtschaftlichen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente sachgemäß einzusetzen. Um einer akuten Exportüberhitzung und einer damit verbundenen importierten Inflation vorzubeugen, wurde, da eine DM-Aufwertung aus politischen Gründen vermieden werden sollte, mit Hilfe des Absicherungsgesetzes eine Sonderumsatzsteuer auf Exportgüter (i.d.R. 4 %) erhoben, während die Importeure sogen. Vergütungen in Form von verlorenen Zuschüssen erhielten, wodurch über eine Anreicherung des inländischen Warenangebotes eine erhöhte Geldwertstabilität erreicht werden sollte.

Gesetz über Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung gemäß § 4 des Stabilisierungsgesetzes (AbsichG) v. 29. Nov. 1968 (BGBl. I S. 1255); aufgehoben: VO zur Aufhebung der §§ 1 und 2 AbsichG v. 28.10.1969 (BGBl. I S. 2045); Weiß, Die Besteuerung der Ausfuhr nach dem Absicherungsgesetz, UStR 1969 S. 3 ff; Müller, Das Absicherungsgesetz, DStZ A 1969 S. 12 ff; Knieper, Probleme des Absicherungsgesetzes v. 29. Nov. 1968, NJW 1969, S. 215; Kresse-Püschel, Einfuhrvergütung und Ausfuhrbesteuerung am praktischen Fall. Ein Leitfadens durch das Absicherungsgesetz, Stuttgart 1969; Koch, Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung - Absicherungsgesetz, DB 1969 S. 2143 ff; Genscher-Büsing, Sonderumsatzsteuer des Absicherungsgesetzes für schwebende Exportverträge verfassungswidrig? BB 1969, S. 1442 ff; Bettermann-Loh, Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Besteuerung von Altkontrakten durch das Absicherungsgesetz, BB 1969, S. 70 ff.

Vgl. außerdem die im LV. zitierten Kommentare zum Mehrwertsteuergesetz von Sölch-Ringelb-List-Müller; Rau-Dürnwächter-Flick-Koch; Plückerbaum-Malitzky-Ehrhardt-Mende-Sperling.

Ausgleichseinrichtungen zur Durchführung von volkswirtschaftlichen Sanierungsmaßnahmen

Der Sparkassenausgleichsstock des preußischen Sparkassenrechts (1925)

Diese Ausgleichseinrichtung, die man auch dem Finanzausgleichsrecht i.w.S. zurechnen könnte, bezweckte einen Ausgleich zwischen den durch die Inflation mehr oder minder geschädigten Sparkassen, wobei zu bemerken ist, daß die Sparguthaben der Sparer 1925 nach dem Inflations-

schnitt von 1923 wieder etwas aufgewertet wurden. Diejenigen Sparkassen nun, deren aufgewertetes Sparkassenvermögen die Aufwertungsverbindlichkeiten überstieg (sogen. Überschusskassen) hatten die überschießenden Beträge an den Sparkassenausgleichsstock abzuführen. Die Ausgleichsmittel wurden dann dazu verwendet, Zuschüsse an diejenigen Sparkassen (sogen. Bedarfskassen) zu gewähren, deren aufgewertetes Sparkassenvermögen nicht ausreichte, um die Aufwertungsverbindlichkeiten zu erfüllen.

§§ 55 ff des Gesetzes über die Aufwertung von Hypotheken und anderen Ansprüchen (Aufwertungsgesetz) vom 16. Juli 1925 (RGBl. S. 117).

Nach der Währungsreform 1948 erhielten die Geldinstitute, Bausparkassen und Versicherungen ebenfalls Ausgleichsforderungen, die jedoch nicht mittels einer Abgabe, sondern aus dem Bundeshaushalt, sofern überhaupt, finanziert werden; vgl.: Recktenwald, Art.: Ausgleichsforderungen, in: HdB Bd. 1 Sp. 319 ff.

Die Gemeinschaftshilfe der gewerblichen Wirtschaft (1940 - 1945)

Diese kriegswirtschaftliche Maßnahme beinhaltete in ihrem Kern die hoheitliche Stilllegung von nicht kriegswichtigen Betrieben (Arbeitskräfte- und Materialeinsparung), denen man, um sie vor dem ökonomischen und technischen Verfall zu bewahren, sogen. Beihilfen und Werk-erhaltungshilfen zur Deckung der Stillstandskosten (Feuerschutz, Reparatur etc.) gewährte. Die Finanzmittel für diese Ausgleichsleistungen wurden durch die Erhebungen von Umlagen nach den Gewerbesteuermaßbeträgen der überlebenden Unternehmen derselben oder anderer Branchen aufgebracht. "Diejenigen, welche während des Krieges ihren Betrieb fortführen können, sollen denjenigen helfen, die infolge kriegswirtschaftlicher Maßnahmen zum Erliegen gekommen sind"¹⁾.

MinRVO über die Gemeinschaftshilfe der Wirtschaft v. 19.2.1940 (RGBl. I S. 395) ergänzt durch mehrere DVOen (RGBl. I 1940 S. 737, 999; 1941 S. 572); VO zur Freimachung von Arbeitskräften für kriegswichtigen Einsatz v. 29.1.1943 (RGBl. I S. 75).

vgl. auch noch: Hedemann, Deutsches Wirtschaftsrecht (2), 428 ff; Oesterheld, Die deutsche Kriegswirtschaft 1940 S. 142 ff.

Im übrigen wurde das Stilllegungsproblem im 1. Weltkrieg durch Ausgleichsregelungen vertraglicher Art oder/und mit Zwangskartellen bewältigt, wobei man sich darüber streiten kann, ob die erzwungenen Regelungen nicht doch als öffentlich-rechtliche Ausgleichseinrichtungen anzusehen sind.

vgl. Heymann, Die Rechtsform der militärischen Kriegswirtschaft, Marburg 1920, S. 169 ff.

Die Mühlenstillegungs-Finanzkasse (1957 - 1961 - 1975)

Da die Mühlenwirtschaft aus vielerlei Gründen seit dem 1. Weltkrieg an einer Überbesetzung der Branche leidet (Brotkonsumrückgang, Kriegereignisse, Weltmarktverschiebungen, techn. Fortschritt der Großmühlen), beschloß der Gesetzgeber das Übel an der Wurzel anzupacken und freiwillige Stilllegungen von Mühlen auf gesetzgeberischem und finanziellem Wege zu

1) zit.: Wilhelmi-Kempermann-Kleine, Die Praxis der Gemeinschaftshilfe der Wirtschaft, Stuttgart 1940 S. 81

unterstützen. Das Mühlengesetz und seine Verordnungen regeln die Voraussetzungen und Höhe der "öffentlichen Mittel" (§ 7 Abs. 1 d.G.), die zur Förderung bzw. Entschädigung bei freiwilliger Stilllegung von Mühlen gewährt werden (9.000-13.000 DM/Tonne Tagesleistung). Die zur Stilllegung der Mühlen notwendigen Mittel werden bzw. wurden zunächst durch öffentliche Verschuldung vorfinanziert (Anleihe der Mühlenstelle), welche durch eine von der Mühlenwirtschaft aufzubringende Ausgleichsabgabe auf vermahlene Getreide (maximal 2,20 DM/t; effektiv 2,00 - 2,10 DM/t) verzinst und amortisiert werden muß.

Gesetz über die Errichtung, Inbetriebnahme, Verlegung, Erweiterung und Finanzierung der Stilllegung von Mühlen (Mühlengesetz) v. 27. Juni 1957 (BGBl. I S. 664); mehrfach geändert; zuletzt am 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 805), ergänzt durch 6 Durchführungsverordnungen, ebenfalls mehrfach geändert.

vgl. außerdem: Hardach, Art.: Getreidemühlen, in: HdSW Bd. 4 S. 461; Bock, Absatzbedingungen und Absatzgestaltung der westdeutschen Brotgetreideeinfuhren, Diss. Nürnberg 1956, S. 202 ff; Fickler, Die Situation der Mühlenwirtschaft in der BRD, Diss. Graz 1964; Hopstein, Das Sanierungsprogramm der deutschen Mühlenwirtschaft, Diss. Graz 1960; Horstbrink, Die Stilligungsaktion in der westdeutschen Mühlenwirtschaft, Diplomarbeit Köln 1962; Ehlermann, Wirtschaftslenkung und Entschädigung, Diss. Heidelberg 1955 S. 70 f, 80; Winkelstern, Erläuterung des Mühlengesetzes, in: DDBR IV G 35; Kunze, Bearbeitung des Mühlengesetzes, in: Reuß, Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 2 S. 839 ff.

Die Stilllegungs-Ausgleichseinrichtung des Rationalisierungsverbandes des deutschen Steinkohlenbergbaus (1963 - 1968 - 19..)

Der Steinkohlenbergbau gehört dank des Vordringens des Heizöls, des technischen Fortschritts u.a. Faktoren zu den sogen. Krisenbranchen, weshalb der Gesetzgeber zu einer ganzen Reihe von wirtschaftspolitischen Sanierungsmaßnahmen gegriffen hat, worunter sich auch die Maßnahme der Stilllegung von unrentablen Kohlenzechen befindet.

Diese Stilllegung von Bergwerken (sogen. negative Rationalisierung) wird vom Rationalisierungsverband des deutschen Steinkohlenbergbaus organisatorisch und finanziell durchgeführt, indem dieser Stilllegungsprämien nach Maßgabe des Rationalisierungsförderungsgesetzes gewährt, insbesondere die

- 1) Grundprämie für die Stilllegung von Steinkohlenbergwerken in Höhe von DM 25,--/t verwertbarer Steinkohle (§ 16 FRSG) (Rechtsanspruch)
- 2) Zusatzprämie bei der Stilllegung von Steinkohlenbergwerken (§ 17 FRSG, EE)
- 3) Grund- und Zusatzprämien für die Stilllegung von Steinkohlenbergwerken von Nichtmitgliedern (Kleinunternehmer, § 20 FRSG) (Grundprämie nur DM 10,--)
- 4) Prämien für die Stilllegung von Aufbereitungsanlagen, Kraftwerken, Brikettfabriken und Kokereien (§ 21 FRSG).

Finanziert werden diese Stilllegungsprämien durch die Erhebung von sogen. Finanzierungsbeiträgen (Typ B) der Mitglieder, deren Höhe in der Beitragsordnung jedoch nicht ersichtlich ist¹⁾, Zuschüssen aus dem Haushalt des Bundes (§§ 16, 20 FRSG) und Anleihen des Rationalisierungsverbandes (§§ 6 Abs. 3, 14 Abs. 4 FRSG).

1) Darin muß man einen Verstoß gegen rechtsstaatliche Grundsätze sehen; so auch: Götz, Wirtschaftssubventionen S. 236

Richtlinien über die vorläufige Gewährung von Prämien für die Stilllegung von Steinkohlenbergwerken v. 13.12.1962 (BAnz. Nr. 13 v. 19.1.1963); Gesetz zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau (FRSG) v. 29.7.1963 (BGBl. I S. 549), zuletzt geändert am 18.8.1969 (BGBl. I S. 1211); Beitragsordnung des Rationalisierungsverbandes des Steinkohlenbergbaus v. 11.12.1963; Finanzordnung des Rationalisierungsverbandes des Steinkohlenbergbaus v. 14.7.1964 (abgedruckt bei Zydek-Heller, Energiemarktrecht). Richtlinien über die Gewährung von Prämien für die Stilllegung von Steinkohlenbergwerken und die Veräußerung von Grundstücken aus Bergbaubesitz v. 22.5.1967 (BAnz. Nr. 59 v. 29.3.1967), geändert durch VO v. 22.8.1968 (BAnz. Nr. 166 v. 5.9.1968).

Die Stilllegung wird seit 1967 auf privatrechtlicher Basis fortgesetzt, vgl. Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere GmbH; Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete v. 15. Mai 1968 (BGBl. I S. 365), wobei die Mittel für die Stilllegungsprämien aus dem Bundeshaushalt stammen.

Eine weitere Möglichkeit zur Stilllegung von Kohlenzechen mit einer Ausgleichseinrichtung enthielt auch § 28 Ziff. 2 ÜA, von der kein Gebrauch gemacht wurde.

vgl. auch: Reintges, Der Einfluß der Gesetzgebung auf die Rationalisierungsmöglichkeiten des Steinkohlenbergbaus, 1965 S. 12 ff; Zydek, Rationalisierungsverband ZfBR 1964 S. 39 ff; ders., Erläuterung des Gesetzes zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau, in: DDBR III D 10; Hentrich-Zydek, Das Gesetz zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau, Glückauf 1963 S. 304 ff, 1964 S. 51 ff; Jahresberichte des Rationalisierungsverbandes, Essen; Götz, Wirtschaftssubventionen S. 235 f.

Der Abwrackfonds der Binnenschifffahrt (ab 1969)

Um der beinahe schon "ewigen" Überbesetzung in der Binnenschifffahrt abzuhelpen, wurde auch hier eine Stilllegungsfinanz-AE, der sogen. Abwrackfonds, geschaffen, deren Aufgabe die Finanzierung und Organisierung von freiwilligen Schiffsabwrackungen ist, wozu "Beiträge" auf die vereinnahmten Entgelte aller Binnenschiffer (1969/0,2 % d. Umsatzes) erhoben werden, die als sogen. Abwrackungsprämien bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen (Regelfall DM 74,70 - 37,30/Tonne Tragfähigkeit, degressiv gestaffelt) wieder in die Binnenschifffahrt gelangen.

§§ 33 a, b BschVG, VO über die Gewährung von Abwrackprämien in der Binnenschifffahrt v. 8. Jan. 1969 (BGBl. I S. 17) Richtlinien für die Gewährung von Zuschüssen an Kleinbetriebe der Binnenschifffahrt zu Abwrackprämien gemäß § 32 a des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffahrtsverkehr v. 3.3.1969 (BAnz. Nr. 48 v. 11. März 1969).

Pläne für eine organisierte Stilllegung von Schiffen bestehen bzw. bestanden seit dem Jahr 1903; dargestellt bei: Consilius, Möglichkeiten zur Beseitigung von Schleppkraft und Kahnraumüberhang bei Unterbeschäftigung in der Binnenschifffahrt S. 73 ff; Larink, Möglichkeiten für eine Kapazitätsregelung in der Binnenschifffahrt S. 79 ff.

Die Ausgleichseinrichtungen im Rahmen der Umlegungs-, Grenzregelungs- und Flurbereinigungsverfahren zum Zwecke der Bodenordnung

Zweck obiger Bodenordnungsinstitute ist die Erschließung oder Neugestaltung in bestimmten Gebieten geeigneter, bebauter oder unbebauter Grundstücke, daß nach Lage, Form und Größe

für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen (§ 45 Abs. 1 BBauG) bzw. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur, durch Zusammenlegung und wirtschaftliche Gestaltung von zersplitterten oder unwirtschaftlich geformten ländlichem Grundbesitz (§ 1 FlurberG).

Ohne auf nähere Einzelheiten obiger Institute eingehen zu können, laufen diese verfahrens- technisch und vereinfacht dargestellt (am Beispiel der Umlegung) so ab, daß die Grundstückseigentümer ihr Eigentum samt Rechten und Lasten in einen "großen Topf" werfen bzw. ihr Eigentum zusammenlegen, welche als sogen. Verteilermasse (§ 55 Abs. 2 - 4 BBauG), nach Abzug bestimmter öffentlich beanspruchter Teile (sogen. Flächenbeitrag), nach bestimmten Verteilungsmaßstäben und dem Zweck der Umlegung an die Beteiligten zurückverteilt bzw. zugeteilt wird.

Da das einzelne eingeworfene Grundstück in einem bestimmten Flächen- und Wertverhältnis zur Summe aller Umlegungsgrundstücke steht, soll die Verteilung so erfolgen, daß die Grundstückseigentümer an der Verteilungsmasse im Verhältnis ihrer eingebrachten Werte oder Flächen bei der Verteilung berücksichtigt werden (§ 57 BBauG). Obwohl bei der Verteilung der Umlegungsgrundstücke verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, wird es der Umlegungsstelle wegen der vom Umlegungszweck gebotenen Berücksichtigung des Bebauungsplanes und sonstiger baurechtlicher Vorschriften, häufig nicht möglich sein, die nach §§ 57, 58 BBauG errechneten "Sollanteile" genau in bebaubare Grundstücke einzuteilen. Da außerdem die Grundstückseigentümer in der Regel weder ihr eingeworfenes Grundstück zurückerhalten, noch die durch die Umlegung verursachten Wertsteigerungen und möglichen Wertminderungen bei jedem Grundstück gleich sind, ist es theoretisch denkbar und in der Praxis üblich, daß einige Umlegungsbeteiligte im Vergleich zu ihren eingeworfenen Grundstücken wertvollere erhalten, während andere wiederum minderwertige oder überhaupt keine Grundstücke (sogen. Kleinstgrundstücke) zugeteilt bekommen, was zu einer ungleichen Vorteils- und Lastentragung durch die Umlegung (Grenzregelung/Flurbereinigung) führen könnte.

Da nun bei der Umlegung die Eigentümer weder Vorteile (Vermögensgewinne) noch Nachteile (Werteinbußen) auf Kosten der Mitbeteiligten erhalten bzw. erleiden sollen (Gleichheitsgrundsatz), wurde eine Ausgleichseinrichtung geschaffen, welche die Vor- und Nachteile des Umlegungsverfahrens durch einen "antinatural"-fließenden Geldstrom ausgleicht, indem die §§ 57, 59 Abs. 2 BBauG bestimmen, daß die Unterschiede zwischen den eingebrachten und den erhaltenen Grundstückswerten (Lagewertunterschied) durch Geld in der Weise auszugleichen sei, daß die Vorteile entweder durch eine Geldleistung oder Landabtretung (Flächenbeitrag) abgeschöpft werden, während die Nachteile durch eine Ausgleichsleistung kompensiert werden.

§§ 45, 60, 80 Bundesbaugesetz v. 23.6.1960 (BGBl. I S. 341), zuletzt geändert am 23.6.1970 (BGBl. I S. 805 und Flurbereinigungsgesetz v. 14.7.1953 (BGBl. I S. 591), zuletzt geändert am 28.8.1969 (BGBl. I S. 1513).

vgl. allgemein: Schröder, Baulandumlegung und Enteignung, Diss. Münster 1960; Gollasch, Boden- und Baurecht, Göttingen 1963; Bonczek, Die Baulandumlegung, Bestimmungen und Probleme, DÖV 1961, S. 571 ff; Zabel, Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz, DVBl. 1961 S. 262 ff; Wolff, Verwaltungsrecht III, § 158 II S. 259; Steuer, Art.: Flurbereinigung, in: HdSW Bd. 3 S. 789 ff; Susset, Der Surrogationsgedanke im Flurbereinigungsrecht, Diss. Tübingen 1968; Esser, Die Flurbereinigung. Ihre Rechtsnatur und die Folgerungen aus Art. 14 und 19 des GG, Diss. Köln 1954; Waldow, Über die Verfassungsmäßigkeit deutscher Umlegungs- (Flurbereinigungs-) Gesetze, Diss. Leipzig 1933; Roesler, Einführung in die Baulandumlegung 1969; und die im LV. zitierten Kommentare von Schütz-Frohberg, Heitzer-Oestreicher, Meyer-Stich-Tittel, Schwender, Schröder, Neuffer, Knap-Ingenstau, Hansen-Heide, Stahnke, Steuer, Seehusen-Schwede-Nebe.

Die Ausgleichszahlung (-leistung) im Rahmen der Enteignung zugunsten Dritter

Auch die Enteignung zugunsten Dritter, die ordnungspolitisch betrachtet zu den hoheitlich veranlaßten und geregelten Sanierungsaktionen gerechnet werden muß, kann mit einer Ausgleichsregelung verbunden sein, wenn nämlich die enteignende Behörde den oder die Begünstigten zum Zwecke der Vorteilsausgleichung zur teilweisen oder vollständigen Begleichung der Enteignungsentschädigung heranzieht, welche in solchen Fällen meist ohne etatmäßige Erfassung direkt an den oder die enteigneten Bürger zu bezahlen sind.

vgl.: Weber, Eigentum und Enteignung, in: Die Grundrechte, Bd. 2, S. 394; Kömer, Die Eigentumsgarantie in der ständigen Rechtsprechung des BGH, 1969, S. 140; Ehlermann, Wirtschaftslenkung und Enteignung, S. 217; BGHZ 6, S. 283, u.a.m.

Die Brand-Währungsschaden-Ausgleichseinrichtung der Badischen Zwangsfeuerversicherungsanstalt (1949 - 1955)

Der Zweck und die Funktionsweise dieser (Schadens-)AE läßt sich nur aus ihrer Entstehungsgeschichte erklären, die zusammengefaßt dahingehend beschrieben werden kann, daß nach dem Krieg sehr viele Häuser zerstört waren, wobei die Entschädigungsansprüche aus den Gebäudezwangsversicherungen, sofern solche wegen des Schadensereignisses Krieg überhaupt bestanden, in der Vorwährungszeit von den Versicherungen nicht alle gleichzeitig erfüllt werden konnten, wozu sich unglücklicherweise die Tatsache gesellte, daß die unerfüllten Versicherungsansprüche in der Währungsreform wie viele Forderungsrechte 10 : 1 abgewertet werden mußten.

Um den kriegs- und währungsgeschädigten Hauseigentümern jedoch einen billigen Härteausgleich zu gewähren, führte der badische Gesetzgeber nach mehreren Anläufen eine Schadensausgleichseinrichtung ein, in der die badische Gebäudeversicherungsanstalt ermächtigt wurde, in Schadensfällen aus der Zeit vor der Währungsreform den Gebäudeeigentümern zur Förderung des Wiederaufbaus neben der Versicherungspflichtleistung einen sogen. Baukostenzuschuß als freiwillige Mehrleistung zu gewähren, die durch die Erhebung einer sogen. Umlage auf alle zwangsversicherten Hauseigentümer finanziert wurde.

Landesgesetz zur Förderung des Wiederaufbaus in Gebäudebrandschadensfällen vor der Währungsreform v. 19.10.1949 (Bad. GVBl. S. 495).

Systematisch behandelt und mit Materialien ausgestattet, auch BVerfG, B. v. 27. Okt. 1959, BVerfGE 10 S. 141 - 177.

Die Wildschadensausgleichskassen (1937 - 1953)

Die Wildschadensausgleichskassen beinhalteten ihrer Funktion nach eine Versicherung, denn ihre Aufgabe war, zwischen den Jagdberechtigten eines oder mehrerer Jagdgäue einen Ausgleich der Wildschäden durch Erstattung von 50 % der individuellen Wildschäden aus der gemeinsam finanzierten Ausgleichskasse zu erreichen.

Die Jagdgenossenschaften und Wildschadensausgleichskassen nach dem Bundesjagdgesetz (1953 - 19..)

Das Bundesjagdgesetz (§ 29 ff) hat die Maßnahmen der Ausgleichung unter dem Stichwort

der Jagdgenossenschaft aus der Vorkriegszeit im Prinzip übernommen, nur daß heute der Jagdschaden direkt an die Jagdgenossenschaft geltend gemacht werden muß, die nach dem Verhältnis des Flächeninhalts der Grundstücke von den Jagdgenossen zu tragen sind. Die Jagdgenossenschaften kann als "Jagdpflichtversicherung" angesehen werden, zu der noch für verschiedene andere Schadensarten landesrechtliche Wildschadensausgleichskassen errichtet werden können (§ 29 Abs. 4 BJagdG, z.Zt. nur im Saarland).

Eingeführt: VO über Wildschadensausgleichskassen v. 5. Febr. 1937 (RGBl. I S. 184); Art. 19 der Zweiten AVO zum Reichsjagdgesetz v. 5. Febr. 1937 (RGBl. I S. 179); Vorläufer dieser Ausgleichskassen gab es bereits seit 1899 in Elsaß-Lothringen; Bundesjagdgesetz v. 29. Nov. 1952 (BGBl. I S. 780), zuletzt i.d.F. v. 30. März 1961 (BGBl. I S. 304).

vgl. außerdem die im LV. zitierten Kommentare von Nonhoff/Vorwerk, Mitschke-Schäfer, Lorz, Klotz, Vollbach, Scherping, Rhomberg, Poppe.

Die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch (ab 1933)

Bei der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch handelt es sich um eine öffentliche Abgabe, die bei der Ein- bzw. Zufuhr von Frischfleisch (i.S.d.G.) in Schlachthausgemeinden von den Gemeinden zur Finanzierung der gemeindlichen Schlachthäuser erhoben werden kann, d.h.m.a. Worten, Frischfleisch, das in einer anderen Gemeinde geschlachtet wurde als in der, in der es verbraucht wird, wird bei der Einfuhr in die Verbrauchsgemeinde mit der sogen. Ausgleichsabgabe belegt. Zweck dieser Ausgleichsabgabe ist neben der Finanzmittelaufbringung die Konzentration eines möglichst großen Teils der Viehverkäufe und der Schlachtungen auf den öffentlichen Viehmärkten und in den öffentlichen Schlachthäusern, woraus man sich das frühzeitige Erkennen von Viehseuchen und eine Versorgung der Bevölkerung mit einwandfreiem Fleisch verspricht. Ferner bringt die Konzentration des Schlachtviehs Vorteile hinsichtlich der Ermittlung von Preisnotierungen, sowie Unterlagen über Viehauftrieb, -absatz, Preisentwicklung etc., wobei außerdem auch noch die Wirtschaftlichkeit der städtischen Schlachthöfe (Kostendegression) angehoben wird.

(Bei der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch handelt es sich nicht um eine Ausgleichsabgabe im strengen Sinn, weil deren Ertrag nicht wieder in einem Ausgabensystem an Personen des privaten Rechts ausgeschüttet wird¹⁾; sie wird jedoch wegen ihrer rechtlichen Bedeutung in der Arbeit noch einmal behandelt).

§ 1 Abs. 10 d. Gesetzes über die Gebühren der Schlachtviehmärkte, Schlachthäuser und Fleischmärkte (Fleischmarkthallen) v. 5. Mai 1933 (RGBl. I S. 242); mehrfach geändert und durch VO'en ergänzt; zuletzt durch Zweite VO zur Änderung schlachtviehrechtlicher Vorschriften v. 2.11.1941 (genannt Ausgleichsverordnung, RGBl. I S. 683), siehe auch gemeindliche Satzungen und VO'en, da die Abgabensätze von den Gemeinden bestimmt werden.

Surén, Gemeindeabgabenrecht, 1957 S. 89 f; Kubsch-Haarmann, Finanz- und Steuerwesen 1963 S. 149; Schiefer, Die einzelnen Gemeindesteuern, in: HdBKommWisPraxis Bd. 3 S. 343; Langenhein, VO über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch... in: Das neue deutsche Reichsrecht, Bd. III 29 b.

vgl. auch: BVerwGE 7 S. 304 ff; 15, S. 240 ff; 16, S. 87 ff.

1) so auch: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 215; Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 49

Sozialpolitisch motivierte Ausgleichseinrichtungen

Obwohl die Rechtsprechung und die Literatur nur von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben bzw. Ausgleichseinrichtungen sprechen, gibt es eine ganze Reihe sozialpolitisch motivierter Ausgleichseinrichtungen, die nicht nur wissenschaftlich interessant, sondern mit den traditionellen Ausgleichseinrichtungen die Gemeinsamkeit haben, daß sie auch von der Wirtschaft finanziert bzw. aufgebracht werden, was die wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bereits prima facie fragwürdig erscheinen lassen muß.

Die Brotversorgungsabgabe (1923 - 1924)

Im Jahre 1923 wurde die Bewirtschaftung von Getreide aufgehoben, wodurch es zu einer Teuerung kam, die sich neben den Inflationserscheinungen in einer zusätzlichen Steigerung der Brotpreise fortsetzte. Aus sozialen Gründen wollte man den minderbemittelten Bevölkerungsgruppen die Brotversorgung dadurch verbilligen, daß man ihnen finanzielle Zuschüsse zum Broterwerb gewährte (§ 4) und Getreidebestände zusammenkaufte, die durch eine eigens hierfür geschaffene Brotversorgungsabgabe auf das Vermögen finanziert wurden.

Gesetz zur Sicherung der Brotversorgung im Wirtschaftsjahr 1923/24 v. 23. April 1923 (RGBl. I S. 410); VO v. 23.10.1923 (RGBl. I S. 1039).

Eheberg, Geschichte der Finanzen, in: HStW Bd. 4 S. 97; Bühler, Lehrbuch des Steuerrechts I (1) S. 4.

Die Ehestandshilfen des Dritten Reiches (1933 - 1934)

Eine unvollkommene Krediteinrichtung nicht alltäglicher Art stellte der Ehestands-Darlehensfonds (Sondervermögen) im Dritten Reich dar, aus welchem Ehestandsdarlehen an Heiratswillige und Kinderbeihilfen gewährt wurden (bis 1000 RM). Zur Finanzierung der sogen. Ehestandshilfen wurden zunächst alle ledigen Personen mit einer besonderen Abgabe herangezogen, sofern sie einkommensteuerpflichtige Einkünfte hatten. Bei der Neugestaltung der Einkommensteuer (1934) wurde jedoch diese sogen. Junggesellenabgabe in die Einkommensteuer derart übernommen, daß man die Ledigen tariflich stärker belastete.

Gesetz zur Verminderung der Arbeitslosigkeit v. 1. Juni 1933, Abschnitt V Förderung der Eheschließung (RGBl. I S. 323); Berlitz, Ehestandsdarlehen, Berlin - Wien 1940.

Die Sozialausgleichsabgabe und Ostarbeiterabgabe (1940 - 1944 - 1945)

Die Sozialausgleichsabgabe wurde zunächst als zusätzliche Einkommensbesteuerung (15 %) auf Polen, Juden und Zigeuner in den besetzten Ostgebieten erhoben und ab 1942 auf die in Deutschland beschäftigten osteuropäischen Arbeiter ausgedehnt. Ab 1944 wurden mit den aufkommenden Finanzmitteln hilfsbedürftige Ostarbeiter und deren Familienmitglieder unterstützt, um die, den "deutschen Gefolgschaftsmitgliedern aus ihrer Zugehörigkeit zur deutschen Volksgemeinschaft" erwachsenen Sonderbelastungen auszugleichen.

VO über die Erhebung einer Sozialausgleichsabgabe v. 5. Aug. 1940 (RGBl. I S. 1077) mehrfach

ergänzt, VO über die Einsatzbedingungen der Ostarbeiter, v. 30. Juni 1942 (RGBl. I S. 419); VO v. 25.3.1944 (RGBl. I S. 68).

Die Soforthilfemaßnahmen des Jahres 1949 bis 1953

Die Soforthilfe als (Einkommens-)AE und Kind des Vaters aller Dinge, war der "schnelle" Vorläufer der umfassenderen und trägeren Lastenausgleichsgesetzgebung und diente der gesetzlichen und finanziellen Sicherung verschiedener, fürsorglicher und charitativ motivierter finanzieller Leistungen, nämlich den Unterhalts-, Ausbildungs-, Aufbau-, Hausrats- und Gemeinschaftshilfen (§§ 35 - 47 SHG), die aber nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln, sondern durch die Erhebung einer sogen. allgemeinen Soforthilfeabgabe (§§ 1 - 17 SHG) (3 % auf das Vermögen nach BewG) und einer Soforthilfesonderabgabe (§ 18 SHG) (4 - 15 % auf das Vorratsvermögen zur Liquiditätsabschöpfung), finanziert wurden.

Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände (Soforthilfegesetz) v. 8.8.1949 (WiGBl. S. 205), mehrfach geändert; aufgehoben durch Lastenausgleichsgesetz v. 1953; eine besondere Soforthilfemaßnahme wurde in Berlin ein- und durchgeführt; Abschnitt IV d. Ersten Gesetzes über die Neuordnung der Vermögensbesteuerung in Berlin v. 29.12.1950 (GVBl. Berlin (West) 1951 S. 26), Hausratshilfegesetz v. 22.11.1951 (GVBl. Berlin (West) 1951 S. 1117).

vgl. auch: Bühler, Die Soforthilfe-Abgaben, 1949; Ernst-Ritter, Grundriß zum Soforthilfe-Gesetz, 1949; Seuffert-Meuschel, Soforthilfegesetz, 1949; Kitz-Raue, Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände (SHG), 1949; Breit-Haaser, Der Lastenausgleich, Bd. 2, Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände (Soforthilfegesetz), 1950; Bundesministerium für Vertriebene, Die Lastenausgleichsgesetze, Bd. 1, 1962; Kühne, Die Soforthilfeabgaben in der Praxis, 1949; Bundesamt für Soforthilfe, Abschlußbericht über die Durchführung des Soforthilfegesetzes, 1953; BVerfGE 4 S. 331 ff.

Der Lastenausgleich (1952 - 1979)

Unter Lastenausgleich versteht man heute im wesentlichen die Ausgleichung von Vermögensverlusten und Schäden, die sich infolge der Vertreibungen und Zerstörungen der Kriegs- und Nachkriegszeit ergeben haben und die Milderung von Härten, die infolge der Neuordnung des Geldwesens zum 21. Juni 1948 entstanden sind, sofern die Schäden durch das Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz) und dessen Folge- und Ergänzungsgesetze geregelt wurden. Zweck des Lastenausgleiches ist die finanzielle Entschädigung und die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Vertriebenen und Kriegsgeschädigten, weshalb der Lastenausgleich gerne als eine Maßnahme sozialer Gerechtigkeit bezeichnet wird.

Finanziert wird der Lastenausgleich durch 4 Arten von Leistungen:

- 1) die Vermögensabgabe (§§ 16 - 90 LAG),
- 2) die Hypothekengewinnabgabe (§§ 91 - 160 LAG),
- 3) die Kreditgewinnabgabe (§§ 161 - 197 LAG),
- 4) die Abgabe von Naturalien, insbesondere von Grund und Boden im Rahmen des bis 1957 möglichen Naturalausgleiches (§§ 59, 201, 349 LAG).

Verwendung finden die Finanzmittel des Lastenausgleichsfonds für die

Hauptentschädigung	(§§ 243 - 252 LAG, RA)
Eingliederungsdarlehen	(§§ 253 - 260 LAG, ohne RA)
Kriegsschadenrente	(§§ 261 - 292 LAG, RA)

Hausratentschädigung	(§§ 293 - 297 LAG, RA)
Wohnraumhilfe	(§§ 298 - 300 LAG, ohne RA)
Leistungen aus dem Härtefonds	(§§ 301, 301a LAG, ohne RA)
Leistungen für sonstige Förderungsmaßnahmen, insbesondere Ausbildungshilfen	(§§ 302, 303 LAG, ohne RA)
Entschädigungen im Währungsausgleich (Währungsausgleichsgesetz) für Sparguthaben Vertriebener	(§ 304, RA)
Altsparerentschädigung (Altsparergesetz)	
Darlehen zur Förderung der Flüchtlingssiedlung	(§ 46 Abs. 2 BVG)

die nach Maßgabe der Lastenausgleichsgesetze an Vertriebene, Kriegssachgeschädigte, Ostschaden-Geschädigte, Sparer, DDR-Flüchtlinge, Heimkehrer, aber auch an Nichtgeschädigte (Arbeitsplatzdarlehen) gewährt wurden bzw. noch werden.

Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz) v. 14. August 1952 (BGBl. I S. 446), ergänzt und geändert durch eine Unzahl von Gesetzen und Verordnungen, zuletzt am 1. Okt. 1969 (BGBl. I S. 1909).

Käss, Art.: Lastenausgleich, in: HdSW Bd. 6 S. 528 ff (m.w.H.); Tredup, Art.: Lastenausgleich, in: HdB Bd. 3 Sp. 3714 ff (m.w.H.); Wolff, Verwaltungsrecht III § 144 S. 172 f (m.w.H.); Bundesministerium für Vertriebene, Die Lastenausgleichsgesetze, Bonn 1962; Herrmann, Die Abgaben zum Lastenausgleich, Stuttgart-München 1953; Gottstein, Die Vermögensabgabe und die Ausgleichsleistungen im Lastenausgleich, Diss. Nürnberg 1955; Kleinknecht, Die Vermögensabgabe des LAG der gewerblichen Betriebe und der Industrie, Diss. Tübingen 1955; Sieben, Die Lastenausgleichsabgaben der Unternehmungen in betriebswirtschaftlicher Sicht, Diss. Mainz 1956; Steinhardt, Der Lastenausgleich in der BRD, Entwicklung, Stand, volks- und finanzwirtschaftliche Bedeutung und Problematik, Diss. Bonn 1955; Gmelin, Die Auswirkungen der Vermögensabgabe nach dem Gesetz über den Lastenausgleich auf die Ertragslage des Unternehmens und die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung, Diss. Freiburg 1955.

vgl. auch die im LV. zitierten Kommentare von Kühne-Wolff, Harmening, Fauser-Käss, Conrad, Schulze-Brachmann-Meilicke-Georgie, Heseler, u.a.

Die Sozialversicherung (ab 1883)

Die Sozialversicherung kennt verschiedene Versicherungszweige, die hier nur kurz aufgezählt werden können und zu werden brauchen, in der die nachstehenden "Beitrags"-Arten erhoben werden, die zur Finanzierung von Versicherungsleistungen verwendet werden.

Art der Versicherung	Arbeitnehmerbeitrag	Arbeitgeberbeitrag
Rentenversicherung der		
Angestellten	x	x
Arbeiter	x	x
freien Berufe		x
Landwirte		x
Handwerker		x

Art der Versicherung	Arbeitnehmerbeitrag	Arbeitgeberbeitrag
Knappschaftliche Rentenversicherung		x
Krankenversicherung	x	x
Unfallversicherung		x
Arbeitslosenversicherung	x	x

Reichsversicherungsordnung, zuletzt geändert am 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 805) u.a. Sozialversicherungsgesetze.

vgl. außerdem: Wolff, Verwaltungsrecht III § 140 S. 151 f (m.w.H.); Peters, Geschichte der Sozialversicherung, Bad Godesberg 1959; die im LV. zitierten Lehrbücher von Wannagat, Caesar, Jahn, Aye, Jäger, Brucker u.a., und die Artikel von Weddigen, Savelsberg, Bogs, Schrader im HdSW über die und zur Sozialversicherung und die auf den Seiten 204 ff zitierten Autoren.

Die Lohnfortzahlungsregelung für Angestellte (ab 1930) und Arbeiter (ab 1970)

"Wird ein Arbeiter nach Beginn der Beschäftigung durch Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit an seiner Arbeitsleistung verhindert, ohne daß ihn ein Verschulden trifft, so verliert er dadurch nicht den Anspruch auf Arbeitsentgelt für die Zeit der Arbeitsunfähigkeit bis zur Dauer von sechs Wochen"1).

Gesetz zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherung der Arbeitnehmer im Krankheitsfalle (ArbkrankhG) v. 26. Juni 1957 (BGBl. I S. 649), geändert am 12.7.1961 (BGBl. I S. 913 ff), aufgehoben durch Gesetz v. 27. Juli 1969 (BGBl. I S. 946); § 616 Abs. 2 BGB; §§ 63, 70 HGB; § 133c GewO.

vgl. auch den Entwurf eines Zweiten Krankenversicherungsänderungsgesetzes, BT.-Dr. VI/1130, nach dem die Angestellten einen Zuschuß zu ihren privaten Krankenversicherungen erhalten sollen.

vgl. außerdem: Brecht, Lohnfortzahlung für Arbeiter, 1970; Kehrman-Pelikan, Lohnfortzahlungsgesetz, 1970; Hueck-Nipperdey, Grundriß des Arbeitsrechts (5) 1970 S. 80; v. Altrock, Lohnfortzahlung und Schadensausgleich, 1961 S. 19 ff; Osterloh, Der Schadensausgleich im Arbeitsverhältnis bei Weiterzahlung des Lohnes, Diss. Göttingen 1963; Böckel-Kirchner, Steuerliche und verfassungsrechtliche Aspekte der versicherungsrechtlichen Regelung der Lohnfortzahlung, BB 1963 S. 242; Jäger, Krankheit des Arbeitnehmers, 1961; Rohwer-Kahlmann, Arbeitsrechtliche Lohnfortzahlung - "ein milliarden schweres Wahlgeschenk", ZSR 1969 S. 321 ff; u.a.

Die Ausgleichsmaßnahmen (Rückversicherung) der lohnfortzahlungspflichtigen Kleinbetriebe (ab 1970)

Die Einführung der Lohnfortzahlung für Arbeiter bringt für lohnintensive Kleinbetriebe eine er-

1) zit.: § 1 d. Gesetzes über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle und über Änderungen des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung v. 27. Juli 1969 (BGBl. I S. 946)

hebliche Belastung bzw. das Risiko einer Belastung mit Lohnfortzahlungsverpflichtungen mit sich. Das Lohnfortzahlungsgesetz sieht deshalb für Kleinbetriebe bis zu 20 Beschäftigten einen Kostenausgleich mit Hilfe einer Ausgleichseinrichtung derart vor, daß durch ein Sondervermögen den Unternehmern dieser Betriebe 80 % des Lohnfortzahlungsentgelts erstattet werden, sogen. Erstattungsanspruch, die Betriebe aber andererseits zur Finanzierung dieser Erstattungsansprüche mittels einer sogen. Umlage herangezogen werden. Außerdem gewährt der Bund eine Überbrückungshilfe.

§§ 10 - 15 des Gesetzes über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle und über Änderungen des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung v. 27. Juli 1969 (BGBl. I S. 946).

vgl. außerdem: Kehrman-Pelikan, Lohnfortzahlungsgesetz Anm. 1 zu § 14; Brecht, Lohnfortzahlung für Arbeiter Anm. zu §§ 10, 14.

Das Urlaubsgeld der Arbeitnehmer (ab 1963)

"Jeder Arbeitnehmer hat in jedem Kalenderjahr Anspruch auf bezahlten Urlaub."

zit.: § 1 Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer (Bundesurlaubsgesetz v. 8. Jan. 1963 (BGBl. I S. 2), zuletzt geändert am 27.7.1968 (BGBl. I S. 946) mit landesrechtlichen Vorfahren.

vgl. auch: Schelp-Herbst, Bundesurlaubsgesetz, 1963; Dersch-Neumann, Bundesurlaubsgesetz (3) 1964; Stahlhacke, Bundesurlaubsgesetz (2) 1968; Boldt-Röhsler, Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer (2) 1968; Hueck-Nipperdey, Grundriß des Arbeitsrechts S. 100; Kammann-Ziepeke-Weinspach, Bundesurlaubsgesetz (2) 1969; Borrmann, Kommentar zum Bundesurlaubsgesetz 1963; Maus, Das neue Urlaubsrecht, 1963; u.a.

Die Mutterschaftshilfe (ab 1952)

"Den unter den Geltungsbereich des § 1 fallenden Frauen ist, soweit sich nicht Mutterschaftsgeld nach den Vorschriften der Reichsversicherungsordnung beziehen können, vom Arbeitgeber mindestens der Durchschnittsverdienst der letzten dreizehn Wochen oder der letzten drei Monate vor Beginn des Monats, in dem die Schwangerschaft eingetreten ist, weiter zu gewähren, wenn sie wegen eines Beschäftigungsverbot (nach näherer Maßgabe des Gesetzes) ... teilweise oder völlig mit der Arbeit aussetzen."

§ 11 des Gesetzes zum Schutz der erwerbstätigen Mutter (Mutterschutzgesetz-MuschG) v. 24. Jan. 1952 (BGBl. I S. 69), mehrfach geändert, zuletzt am 24.5.1968 (BGBl. I S. 503).

vgl. auch: Bulla, Mutterschutzgesetz (3) 1968, Anm. zu § 11; Schmatz-Zmarzlik, Mutterschutzgesetz (2) 1968, Anm. zu § 11; v. Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem in der BRD S. 154 ff; Becker, Von der Sozialpolitik zur Sozialreform S. 97 ff; Herrschel, Das Mutterschutzgesetz, BARb. 1952, S. 102, u.a.

Die Abführungspflicht und Mindesteinkommensgarantie des § 14 HebG (1938 - 1941 - 1959 - 1966)

Im Rahmen der rechtlichen Ordnung des Hebammenwesens (besonders strenge Berufsausübungsvorschriften) kann auch ein (Einkommens-)Ausgleich zwischen den vielbeschäftigten und deshalb

gutverdienenden und den minderbemittelten Hebammen durchgeführt werden, welcher eine bessere Verteilung der Hebammen insbesondere auch in die geburtenschwachen Regionen bewerkstelligen soll, indem die unterbeschäftigten Hebammen im Rahmen einer gesetzlich verankerten sogen. Mindesteinkommensgarantie Einkommenszuschüsse erhalten (§ 14 Abs. 2 HebG), zu deren Finanzierung die gut verdienenden Hebammen herangezogen werden können, während heute der Löwenanteil der Finanzmittel von den Ländern und Gemeinden aufgebracht wird. Von besonderer rechtlicher Bedeutung ist dabei die Tatsache, daß das Bundesverwaltungsgericht sich für eine Anpassung der Mindesteinkommensgarantie an die jeweiligen Zeitverhältnisse, insbesondere die steigenden Lebenshaltungskosten ausgesprochen hat¹⁾.

(Im Vorgriff auf spätere Erkenntnisse sei jetzt bereits bemerkt, daß es sich bei dieser Einkommensausgleichseinrichtung um eine besondere Form einer Arbeitslosenversicherung handelt).

§ 14 des Hebammengesetzes vom 21. Dez. 1938 (RGBl. I S. 1893), zuletzt geändert am 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 645); 2. VO zur Durchführung des Hebammengesetzes v. 13. Sept. 1939 (RGBl. I S. 1764); AE seit 1941 außer Anwendung gesetzt; Ausnahme Bayern, wo 1959 eine Abführungspflicht durch die VO über den Vollzug des Hebammengesetzes v. 27. Okt. 1959 (BayGVBl. S. 248) eingeführt wurde; aufgehoben durch ÄVO v. 24. März 1966 (GVBl. S. 159); die Mindesteinkommensgarantie der Hebammen ist durch landesrechtliche Verordnungen geregelt und wird ständig den steigenden Einkommensverhältnissen angepaßt.

vgl. außerdem: Zimdars-Sauer-Koch-Bernhardt, Hebammengesetz, 3. Aufl. 1955; v.d.Bach, Vom Mindesteinkommen der Hebammen, DVBl. 1957 S. 336 ff; Heinrich, Verjährung des Anspruchs der verheirateten Hebammen auf Gewährleistung des Mindesteinkommens? DÖV 1965 Sonderdruck; Rinck, Wirtschaftsrecht (2) Anm. 215;

BVerfG,	B.v. 16. Juni 1959	BVerfGE 9,	S. 339 ff
BVerfG,	B.v. 17. März 1964	BVerfGE 17,	S. 287 ff
BVerwG,	U.v. 3. Mai 1956	DVBl. 1956	S. 616 f
BVerwG,	U.v. 20. Nov. 1959	BVerwGE 9,	S. 334 ff
BVerwG,	B.v. 16. Jan. 1964	BVerwGE 17,	S. 353 ff
BayVerfGH,	E.v. 30. Nov. 1960	BayVerfGHE 13,	S. 177 ff
BayVerfGH,	E.v. 11. Jan. 1965	NJW 1965	S. 1073 ff
HessStaatsGH,	B.v. 16. Okt. 1956	DÖV 1957	S. 189

Die Einkommensausgleichseinrichtung in der Zigarrenwirtschaft zugunsten der Lohnausgleichskasse (1947 - 1958)

Aufgrund eines USt^rÄnderungsgesetzes gelangten bestimmte Erzeuger von Zigarren in den Genuß einer Steuerbefreiung (§ 4 UStG a.F.) und damit einer Steuerrente - sogen. Ersparnisbetrag -, welcher jedoch von den Zigarrenherstellern nicht behalten werden durfte, sondern an die privatrechtlich organisierte Lohnausgleichskasse der Zigarrenindustrie abgeführt werden mußte, welche die Mittel für sozial motivierte Leistungen verwendete.

Anordnung PR Nr. 84/47 des Verwaltungsamtes für Wirtschaft über die Abführung eingesparter Umsatzsteuerbeträge an die Lohnausgleichskasse für die Zigarrenherstellung v. 18.9.1947 (MidVfW Nr. 18 S. 248); mehrere Änderungsverordnungen;

1) vgl. BVerwG, U.v. 20. Nov. 1959

BVerwGE 9 S. 337 f

aufgehoben: Verordnung PR Nr. 9/58 über das Außerkrafttreten der Anordnung PR 84/47 über die Abführung eingesparter USt-Beträge an die Lohnausgleichskasse für die Zigarrenherstellung v. 23.6.1958 (BAnz. Nr. 120 v. 27.6.1958).

Bode, Soziallohn durch Familienausgleichskassen, 1950 S. 36 ff; Kuehn, Abführung gesparter Umsatzsteuer an die Lohnausgleichskasse, Süddeutsche Tabakzeitung v. 1.10.1948; Tarifvertrag für die Lohnausgleichskasse der Zigarrenindustrie, zuletzt v. 1. März 1965.

Die Familienlastenausgleichskassen des Kindergeldgesetzes (1955 - 1964)

Nach den Vorbildern verschiedener privatrechtlicher Familien- und Gehaltsausgleichskassen¹⁾ wurden zur organisatorischen und finanziellen Durchführung einer Kindergeldgewährung bei den Berufsgenossenschaften sogen. Familienausgleichskassen (FAK) gegründet, die aus Beiträgen (so Gesetzestext) der unfallversicherungspflichtigen Unternehmer (u.a.) finanziert wurden, deren Ausgleichsmittel zur Gewährung von Kindergeld für Familien mit drei und mehr Kindern verwendet wurde, während das sogen. Zweitkindergeld aus Mitteln des Bundeshaushalts finanziert wurde.

Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen (Kindergeldgesetz) v. 13.11.1954 (BGBl. I S. 333), mehrfach geändert und ergänzt; aufgehoben durch: Bundeskindergeldgesetz v. 14.4.1964 (BGBl. I S. 265).

"Die Kindergeldgesetzgebung war eine Fehlkonstruktion in sachlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht." zit.: Schieckel, Das Bundeskindergeldgesetz, SG 1964 S. 222.

Eisser, Wege zum Familienlastenausgleich, BB 1953 S. 205 ff mit weiteren Hinweisen; Schnitzler, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetzgebung, MDR 1956 S. 712 ff; Sievers, Kindergeldgesetzgebung und Grundgesetz, NJW 1957 S. 441 ff; Friedrichs, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetzgebung, BB 1958 S. 1024 ff; Ludwig, Kinderzulagen in aller Welt, BG 1956 S. 71 ff; Krebs, Das Bundeskindergeldgesetz, SV 1966 S. 341 ff; Rüdiger, Das Kindergeldrecht, Köln 1956; Littmann, Art.: Familienausgleichskassen, in: HdB Bd. 2 Sp. 1726 ff; Schieckel, Die Fehlkonstruktion der Kindergeldgesetzgebung, ZSR 1962 S. 577 ff; Beckendorff, Ausgleich der Familienlasten? Finanzwirtschaftliche Probleme einer Kinderbeihilfe, 1953; Hofmann, Familienausgleichskassen in Frankreich und Deutschland, Diss. Dresden 1936; Frielingsdorf, Der Reichsfamilienlastenausgleich, Diss. Köln 1941; Bühler, Familienpolitik als Einkommens- und Eigentums-politik, 1961 S. 40 ff; Willgerodt, Der Familienlastenausgleich im Rahmen der Sozialreform, Ordo Bd. 8 1956 S. 122 ff; v. Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem in der BRD, 1965 S. 136 ff; Schmucker, Die ökonomische Lage der Familie in der BRD, 1961 S. 64 ff; Steinwender, Das Kindergeld, 1961; Dreier, Familienlastenausgleich die sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jh., 1961 S. 142 ff; Maus, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetze, Diss. Freiburg 1962; BSGE 6 S. 213 ff; BVerfGE 11 S. 105 ff; und die im LV. ausführlich zitierten Kommentare von Lauterbach-Wickenhagen; Wittig-Meier, Wickenhagen-Krebs, Käss, Eckert, Schieckel, Sixtus-Haep, Tiede-Bürger-Wingen zur Kindergeldgesetzgebung.

1) Solche privatrechtlich und auf Verbandsgrundlage geregelten Lohn-, Kindergeld- bzw. Familienlastenausgleichskassen gab oder gibt es noch, im Dritten Reich bei den Ärzten, Apothekern und in der Zigarrenindustrie; nach dem Krieg im Steinkohlenbergbau, der Metallindustrie, chemischen Industrie, Bauindustrie, Holzindustrie, Nahrung-, Genußmittel-, Gaststätten-Branche, Miederindustrie u.a.
vgl. Böttcher, Die Gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, Heidelberg 1966 S. 12 ff

Die Lohnausgleichskasse von West-Berlin (1949 - 1965)

Die 4-Sektorenstadt Berlin kannte bis zum 13. August 1961 das wirtschaftlich prekäre Problem, daß in ihr 2 verschiedene Währungen galten, was besonders für pendelnde Arbeiter, Studenten, Unterhaltsberechtigte etc. dann zu Schwierigkeiten führte, wenn diese im Westsektor arbeiteten, aber im Ostsektor wohnten und umgekehrt. Da die Wertschätzung der Ost-DM stets unter dem der West-DM lag, hätte dies zu Benachteiligungen der West-Ost- und zu Vorteilen der Ost-West-Grenzgänger geführt, denen man durch die Errichtung einer Lohnausgleichskasse entgegengetreten ist, die nach folgendem Grundprinzip arbeitete.

Die im Ostsektor und in der DDR beschäftigten Westberliner Arbeitnehmer erhielten 60 % ihrer Ostmark im Verhältnis 1:1 in Westmark umgetauscht. Den in Westberlin arbeitenden Ostberlinern tauschte man 90 % ihrer Westmarklöhne/einkommen 1:1 in Ostmark um. Da nun in der Lohnausgleichskasse ein ständig wachsendes Defizit sich einstellte, wurde zu dessen Deckung eine besondere Ausgleichsabgabe, das sogen. Währungsnotopfer, auf die Einkommen der einkommen-, lohn- und körperschaftsteuerpflichtigen Personen bzw. Unternehmen erhoben, die zur Finanzierung der Lohnausgleichskasse verwendet wurde.

Dritte VO zur Neuordnung des Geldwesens (Währungsergänzungs VO) v. 20.3.1949 (GVBl. Berlin (West) 1949 S. 86), mehrfach geändert und ergänzt, aufgehoben durch: Änderungsbestimmung Nr. 6 v. 26.7.1965 (GVBl. Nr. 48 v. 19.8.1965); einzelne Ausgleichsaufgaben werden nach Auflösung der Lohnausgleichskasse neuerdings vom Währungsfonds Berlin (Sondervermögen) wahrgenommen.

vgl. auch: Ritscher, Das Berliner Lohnausgleichsrecht, Berlin 1961.

Die Berufsausbildungsbeiträge von Berlin (West) (ab 1953)

Das Aufkommen dieser Berufsausbildungsbeiträge, welche von den Gewerbetreibenden, Land- und Forstwirten, sofern diese Arbeitnehmer beschäftigen, erhoben wird, wird zur Finanzierung von Berufsausbildungsbeihilfen verwendet, so daß diese Maßnahme als eine sozial- und bildungspolitische motivierte (Einkommens)AE anzusehen ist.

Gesetz zur Förderung der Berufsausbildung v. 15.5.1953 (GVBl. Berlin (West) 1953, S. 321), geändert, zuletzt Erg.G. v. 16.1.1956 GVBl. Berlin S. 37, 56; und mehrerer DVO'en.

Siehe auch: Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 118 f.

Ausgleichseinrichtungen, die sich noch im Planungsstadium befinden bzw. über diesen Stand nicht hinausgekommen sind

Die Zink- und Bleiausgleichskasse

Durch Preiseinbrüche auf den Weltmärkten für Zink und Blei kamen die deutschen Hersteller dieser Metalle in wirtschaftliche Bedrängnis, zu deren Beseitigung die Bundesregierung eine Ausgleichseinrichtung einführen wollte, in deren Rahmen die Verarbeiter sowohl auf eingeführtes als auch auf im Inland erzeugtes Blei bzw. Zink eine Abgabe leisten sollten, deren Ertrag an die deutschen Bergwerke ausgeschüttet werden sollte. Die Einführung dieser Aus-

gleichseinrichtung ist jedoch am Widerspruch der EWG-Verwaltung gescheitert.

vgl.: Götz, Wirtschaftssubventionen S. 66, 205; Weides, Staatliche Selbsthilfefonds S. 295; Meilicke, Steuerrecht S. 42; Bulletin der EWG 1964 Nr. 2 S. 34.

Der Liquiditätssicherungs- bzw. Garantiefonds der Bankwirtschaft

Bei den Banken spielt das Problem der Liquiditätssicherung eine große Rolle, weshalb neben anderen möglichen Mitteln, nach Vorbildern der privaten Bankwirtschaft, die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Sicherungs- bzw. Garantiefonds (Bankjargon: Feuerwehrfonds) geplant ist, aus welchem in Bedrängnis gekommene Banken Liquiditätsspritzen gewährt werden sollen. Privatrechtliche Garantiefonds bestehen seit 1958 in Bayern (sogen. Einlagensicherung) und seit 1966 besteht ein Gemeinschaftsfonds des Bundesverbandes der privaten Banken, wobei nach dem augenblicklichen Stand der Diskussion ein öffentlich-rechtlicher Garantiefonds durch die Bundesregierung erst eingeführt werden soll, wenn sich die privatwirtschaftliche Einrichtung als nicht ausreichend erweisen soll.

Hahn, Die Möglichkeiten der Einlagensicherung, Sonderdruck, Rückersdorff o.Jg. S. 21 ff; Szagunn, Einlagensicherung, Der Bank-Betrieb 1963 S. 169 ff; Flachmann, Um die Einlagensicherung im Kreditgewerbe, Z.f.d.g.KW. 1969 S. 709 - 712; Schmidt, Überlegungen zur Einlagensicherung, Z.f.d.g.KW. 1969 S. 404; Bericht der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und über eine Einlagensicherung, BT.-Drucksache V/3500, abgedruckt in: Der Bank-Betrieb 1968 S. 379 ff, 1969 S. 26 ff.

Die Pläne des Investitionslohnes - Gewinnbeteiligung - Miteigentum als Ausgleichseinrichtung

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion kreisen eine ganze Serie von Vermögensbildungsplänen, die, da freiwilliger Initiative wenig Erfolg beigemessen wird, mit Hilfe des gesetzlichen Zwangs eingeführt werden sollen, wobei im Rahmen dieser Arbeit nicht auf die einzelnen Vorstellungen eingegangen werden kann. In der Regel sollen aber nach den einzelnen Plänen Ausgleichsfonds gegründet werden, die entweder die Gelder mit Auflagen verteilen oder Wertpapiere den Begünstigten zuteilen, wobei die Ausgleichsmittel mit Hilfe einer Abgabe auf die begüterten Bevölkerungsschichten aufgebracht werden sollen.

vgl.: Pohlschröder, Vermögensbildung durch Tarifvertrag und Gesetz, Die rechtliche Problematik des Investitionslohnes, 1966; Thissen, Die finanzpolitischen Instrumente der Eigentumspolitik in der BRD, Diss. Berlin 1965; Leber, Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, 1964 - 1965; Schmidt, Betriebliche Partnerschaft und Erfolgsbeteiligung in sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Sicht, Diss. Freiburg 1963; Beuter, Rechtsformen der Beteiligung der Arbeitnehmer am wirtschaftlichen Erfolg und der Substanz des Unternehmens, 1962; Becker, Von der Sozialpolitik zur Sozialreform S. 263 ff; u.a.

2. Abschnitt

Begriff, Wesen und Tatbestandsmerkmale der Ausgleichseinrichtungen i.e.S., Kredits- einrichtungen und Versicherungen

Nachdem im vorigen Abschnitt der Arbeit eine kurze Darstellung der Ausgleichseinrichtungen, Kredits- und Versicherungen vorgenommen wurde, sollen diese einer wissenschaftlichen, begrifflich-systematischen Analyse unterzogen werden, in der die gemeinsamen und differierenden Merkmale obiger Institutionen herausgearbeitet und in Definitionen gefaßt werden können.

Bei der folgenden Herausarbeitung der Tatbestandsmerkmale der Ausgleichseinrichtungen i.e.S., Kredits- und Versicherungen wird eine Kritik der verschiedenen Autorenmeinungen über das Wesen der Ausgleichseinrichtungen hineingearbeitet, wobei zur Bedeutung und Rangigkeit der verschiedenen Tatbestandsmerkmale zu bemerken ist, daß es bei den Ausgleichseinrichtungen i.e.S., Kredits- und Versicherungen, wie bei allen Institutionen der Rechtswissenschaft bzw. Instrumenten der Politik, konstitutive bzw. essentielle, normative und beschreibende Tatbestandsmerkmale gibt.

1. Der Zahlungsmechanismus der Ausgleichseinrichtungen, Kredits- und Ver- sicherungen

Geld ist nach Schüle das entscheidende Medium der finanziellen Einrichtung, d.h.m.a.W. Geldbewegungen bilden funktionell den wesentlichen Vorgang bei der Tätigkeit von Ausgleichseinrichtungen¹⁾. Much bezeichnet die Ausgleichseinrichtung deshalb als etwas ganz Formales, d.h. als eine Einrichtung bei der Gelder nach bestimmten Vorschriften einer Kasse zufließen (Einnahmen) und dieselben Gelder nach anderen Gesichtspunkten und Verfahren aus der Kasse ausbezahlt werden (Ausgaben)²⁾, wobei die Realität sich meist etwas komplizierter darstellt. Es handelt sich nämlich bei den Ausgleichseinrichtungen um eine "finanzielle Einbahnstraße", d.h. die durch Abgaben erhobenen Mittel fließen immer in einer Richtung, und der durch die Zuwendungen aus der Ausgleichskasse Begünstigte ist nicht verpflichtet, die Gelder im Rahmen eines Rückzahlungsversprechens wieder in die umgekehrte Richtung abzusenden.

Im Gegensatz zu den Ausgleichseinrichtungen i.e.S. zeichnen sich die "vollkommenen" Kredits- einrichtungen dadurch aus, daß der begünstigte Bürger die von der Kasse bzw. dem Haushalt empfangenen Mittel wieder an den Abgabepflichtigen zurückbezahlen muß, mit anderen Worten eine Gruppe von Staatsbürgern gibt einer anderen Gruppe Kredit (z.B. Investitionshilfe).

Deshalb die Bezeichnung Kredits- einrichtung, welche jedoch vom rechtssystematischen Standpunkt betrachtet nur eine besondere Art der Ausgleichseinrichtungen darstellt, jedoch aus typologischen Gründen ausgesondert werden soll. Eine besondere Art der Ausgleichseinrichtung sind die Kredits- einrichtungen deshalb, weil bei den Ausgleichseinrichtungen i.e.S. die Geldleistungen "endgültig", d.h. in Form von verlorenen Zuschüssen, ausgeglichen werden, während bei den Kredits- einrichtungen die Geldleistungen nur "zeitweilig" ausgeglichen, d.h. ausgeliehen werden.

Zwischen den beiden "reinen" Typen der Ausgleichseinrichtung und der vollkommenen Kredit-

1) vgl.: Schüle, Finanzielle Einrichtungen S. 475

2) vgl.: Much, Diskussionsbeitrag S. 464

einrichtung gibt es einen Mischtyp, die als "unvollkommene" Krediteinrichtung bezeichnete Ausgleichseinrichtung, bei welcher die Abgabepflichtigen zur "endgültig verlorenen" Leistung von Geld verpflichtet sind wie bei den Ausgleichseinrichtungen i.e.S., bei welchen aber die Geldausschüttungen nur in Form von Darlehen, also nur zeitweilig als Kredit vergeben werden, und diese Darlehen aber nicht an die abgabepflichtigen Staatsbürger, sondern an einen öffentlichen Haushalt zurückgezahlt bzw. getilgt werden müssen (z.B. Aufbringungsumlage, Kohleabgabe für Bergarbeiterwohnungsbau).

Ebenfalls ein "einbahnstraßiger", jedoch trotzdem vom Zahlungsstrom der Ausgleichseinrichtung i.e.S. differierender Geldstrom ist derjenige der Versicherungen, welcher, und das ist der Unterschied zur Ausgleichseinrichtung i.e.S., wieder einer kleineren Gruppe aus dem Kreis der Abgabepflichtigen zufließt, nämlich denjenigen Bürgern zukommt, bei welchen versicherungspflichtige Schadensfälle eingetreten sind, die mit Hilfe von Geldzahlungen, aber auch mit Naturalleistungen "ausgeglichen" werden sollen bzw. werden.

Die Ausgleichseinrichtungen i.e.S., Krediteinrichtungen und Versicherungen unterscheiden sich schließlich von einer weiteren Institution des Wirtschaftsverwaltungsrechts, den sogen. Umlagen¹⁾, dadurch, daß die Ausgleichseinrichtungen i.w.S. ihre Aktivität in der Regel nur auf finanzielle Transaktionen ausgerichtet haben, wobei bei Versicherungen Ausnahmetatbestände bestehen, während bei den sogen. Umlagen des Wirtschaftsverwaltungsrechts das Abgabeaufkommen in öffentliche Naturalleistungen investiert wird und diese Naturalleistungen der Gruppe der Abgabepflichtigen wirtschaftlich nutzbringend sein soll.

Mit anderen Worten gesagt sind die Abgaben, die heute noch als sogen. Umlagen des Wirtschaftsverwaltungsrechts bezeichnet werden, Abgaben zur Finanzierung einer ganz bestimmten Gruppe öffentlicher Naturalleistungen, über deren systematischen bzw. typologischen Charakter keine Klarheit besteht, weil es ein System bzw. eine Typologie der öffentlichen Naturalleistung so gut wie überhaupt nicht gibt.

Die Bezeichnung "Gemeinschaftsaufgabe" wie Müllenbusch²⁾, oder Förderungsaufgabe bzw. -leistung wie Hamann³⁾ diese Naturalleistungen bezeichnen möchte, sind zu farblose Begriffe für diese öffentlichen Leistungen, weil der Staat im Prinzip "alles" fördern soll bzw. fördert und weil diese Leistungen nicht der bürgerlichen Gemeinschaft, sondern nur ganz bestimmten Gruppen zuliebe erbracht werden.

Was von der Rechts- und Finanzwissenschaft gefordert werden muß, ist ein umfassendes System bzw. eine Typologie der öffentlichen Naturalleistungen, das nach technischen, ökonomischen und soziologischen Kriterien gegliedert sein sollte. Die herkömmlichen Ausführungen der Literatur über die öffentliche Sache (Gemeingebrauch - Sondergebrauch) reichen nämlich nicht mehr aus, um die öffentlichen Naturalleistungen und die öffentlichen Abgaben systematisieren zu können.

Zwischen den Umlagen und den Ausgleichseinrichtungen kann es jedoch Mischtypen geben, welche derart konstruiert sind, daß ein Teil des Abgabeaufkommens als öffentliche Ausgleichsausgabe verwendet wird, während der andere Teil der Umlage oder des Ausgleichsaufkommens in Naturalleistungen bestimmter Art investiert wird.

So z.B. bei der Umlage des § 22 MFG zur Förderung der Milchwirtschaft, deren Mittel auch zu Frachtausgleichszwecken verwendet wird,

oder der Stabilisierungsfonds der Weinwirtschaft, der neben Werbe-, Förderungs- und Lagerungs-

1) Zu den Umlagen vgl. die Ausführungen auf Seite 70

2) vgl.: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425

3) vgl.: Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung S. 131

aufgaben, auch Einlagerungskredite und Zinszuschüsse an die Winzer und Kellereien gewährt¹⁾).

Die im folgenden zu behandelnden Ausgleichseinrichtungen, Krediteinrichtungen und Versicherungen stellen im Gegensatz zu den Leistungen der sogen. Umlagen, ausschließlich auf die Geldsphäre der Bürger und des Staates bezogene Maßnahmen dar, wenn es auch im Bereich der Sozialversicherung wiederum Ausnahmen gibt.

Keine Ausgleichseinrichtungen im obigen Sinne sind wegen der fehlenden Geldströme

Maßnahmen nach dem Bundesleistungsgesetz²⁾, dessen §§ 8, 13 die Inanspruchnahme von Sachen im öffentlichen Interesse zugunsten eines Dritten gestatten,

Maßnahmen aufgrund des Demontageausgleichsgesetzes³⁾, nach welchem die zuständigen Stellen die Überlassung von Sachen zu Eigentum eines anderen aus überwiegenden volkswirtschaftlichen Interessen anordnen konnten,

obwohl auch diesen Maßnahmen der Ausgleichsgedanke zugrunde liegt bzw. lag, da es sich hier um den Austausch von Sachgütern handelt, die aber primär in das Gebiet des Enteignungsrechts fallen, wenn auch die fälligen Enteignungsentschädigungen dann echte Ausgleichszahlungen sind, wenn sie von Bürgern erbracht werden müssen.

2. Die öffentlich-rechtliche Natur⁴⁾ der Ausgleichseinrichtungen i.e.S., Krediteinrichtungen und Versicherungen

Kaum umstritten ist bei der Betrachtung der Ausgleichseinrichtungen die Frage, ob es sich bei diesen Gebilden um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsverhältnisse handelt.

Die Frage wird im Schrifttum zwar nicht ganz eindeutig beantwortet, denn gelegentlich wird im Schrifttum ausgeführt⁵⁾, daß es sich bei den oder einzelnen Ausgleichsabgaben um Maßnahmen der privaten Wirtschaft handle, die vom Staat sozusagen lediglich als Organisator durchgeführt werden.

Probst⁶⁾, Götz, Mai, Huber u.a., das Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht sind

-
- 1) Götz, Wirtschaftssubventionen S. 157 hält den Stabilisierungsfonds für eine echte Ausgleichseinrichtung
 - 2) v. 19. Okt. 1956 (BGBl. I S. 815), zuletzt geändert am 24. Mai 1968 (BGBl. I S. 503)
 - 3) vgl.: Gesetz zum Ausgleich volkswirtschaftlicher Demontagefolgen (Demontageausgleichsgesetz) v. 19. Mai 1948 (WiGBI. 1948 S. 43)
 - 4) Daß es neben den in dieser Arbeit behandelten öffentlich-rechtlichen Ausgleichseinrichtungen auch solche der privaten Wirtschaft und damit des privaten Rechts gibt, insbesondere Fracht- und Kontingents-AE'en im Rahmen von Kartellen, braucht nicht besonders unterstrichen zu werden. Vgl. Meyer, Frachtausgleich im Konditionenkartell, Diss. Frankfurt 1967; Böttcher, Die Gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, Heidelberg 1966. Genehmigt wurde eine solche private AE, nämlich die Kohle-Importausgleichseinrichtung der Stahlindustrie durch die Entscheidung der Hohen Behörde v. 22. Nov. 1955 - 32/55 (Abl. 1955 S. 907); vgl. auch: Nissen, Genehmigung gemeinsamer finanzieller Einrichtungen durch die Hohe Behörde, NJW 1960 S. 997 ff; Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtungen S. 159; Schüle, Finanzielle Einrichtungen S. 476
 - 5) so z.B. Giese, Investitionshilfe und Grundgesetz S. 17
 - 6) vgl.: Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 448; Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtl. Ausgleichsabgaben S. 212; Mai, Sonderabgaben S. 107; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 260; Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater S. 503; Weides, Staatliche Selbsthilfefonds

dagegen der Meinung, daß es sich bei den Ausgleichseinrichtungen um eine öffentlich-rechtliche Institution handle, da sie, obwohl sie gelegentlich als Selbsthilfemaßnahmen der Wirtschaft bezeichnet werden, durch staatshoheitliche Eingriffe auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Normen durchgeführt würden¹⁾. Dies gelte nicht nur, "wenn staatliche Behörden die Gelder einziehen und verteilen, sondern auch in den Fällen, in denen die Ausgleichskassen bei den beteiligten Wirtschaftskreisen selbst errichtet werden"²⁾.

Für die öffentlich-rechtliche Natur der Ausgleichs-, Krediteinrichtungen und Versicherungen spricht zunächst die Tatsache, daß sich diese in der Regel unter den allgemein anerkannten Satz von Wolff subsumieren lassen, mit welchem er die öffentlich-rechtliche Natur einer Rechtsbeziehung begründet: "Öffentlich-rechtlich sind diejenigen Pflichten, Rechte, Ansprüche und Rechtsverhältnisse, die sich aus einem Rechtssatz ergeben, der nicht jedermann (potentiell oder aktuell) verpflichtet und berechtigt, sondern notwendig nur einen Staat oder ein Subjekt verpflichtet oder berechtigt, das durch Staatsakt zur Wahrnehmung gemeinsamer Angelegenheiten einer über individuelle Beziehung hinausgehenden Personenvielheit verpflichtet ist"³⁾.

Im einzelnen betrachtet lassen sich folgende Aspekte zur Begründung der öffentlich-rechtlichen Natur der Ausgleichseinrichtungen anführen:

- In vielen Ausgleichs-, Krediteinrichtungs- und Versicherungsgesetzen ist die öffentlich-rechtliche Natur dieser Institutionen entweder expressiv verbit oder im übertragenen Sinne enthalten.

So § 5 Abs. 1 JHG

"öffentlich-rechtliche Verpflichtung"

So § 203 Abs. 1 LAG

"die Vorschriften über die Ausgleichsabgaben gelten als Steuergesetz."

So § 7 Abs. 1 Mühlengesetz

"öffentliche Mittel"

- Die Ausgleichseinrichtungen i.w.S. enthalten eine öffentliche Abgabe, deren Aufbringungspflicht auf einem normierten Subordinationsverhältnis beruht.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß vor der Entstehung einer gesetzlichen Ausgleichseinrichtung Initiativvorschläge, Bereitschaftserklärungen, privatrechtlich geregelte Ausgleichseinrichtungen etc. ...,

wie z.B. bei der Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft durch den Gemeinschaftsausschuß der deutschen Wirtschaft,

bei der Industriebelastung und Aufbringungsumlage durch den Reichsverband der deutschen Industrie,

beim Lastenausgleich durch die verschiedensten Verbände,

bei der Sozialversicherung durch die Sozialpartner

eine große Rolle gespielt haben. Der Auffassung von Giese, der annimmt, daß die Investitionshilfe wegen der Zustimmung des Gemeinschaftsausschusses freiwillig und willentlich erbracht werde⁴⁾, kann nicht zugestimmt werden, weil diese Frage nur die Entstehung der Investitions-

S. 295; Zuleeg, Rechtsform der Subventionen S. 35 ff, 44 (ausführlich); Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 5; Siburg, Anbieterspflicht S. 114

1) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtl. Ausgleichsabgaben S. 217

2) zit.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtl. Ausgleichsabgaben S. 217

3) zit.: Wolff, Verwaltungsrecht I (7) S. 93

4) vgl.: Giese, Investitionshilfe und Grundgesetz S. 17 f

hilfe betrifft, an der öffentlich-rechtlichen Zahlungspflicht der Abgabe nichts ändert¹⁾, ganz abgesehen von der Frage der Kausalität und dem Umfang der Vertretungsbefugnis des Gemeinschaftsausschusses, sämtliche Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft rechtlich zu verpflichten, und der konstruktiven und rechtlichen Zulässigkeit einer solchen antizipierten "Unterwerfung" unter das Gesetz²⁾.

Diese Auffassung von Wacke, Ipsen und anderer zur Investitionshilfe kann allgemein auf die Rechtsnatur aller Ausgleichseinrichtungen übertragen werden. Das bedeutet, auch die Unterwerfung und Befürwortung einer Ausgleichseinrichtung durch die beteiligten Personen bzw. deren Verbände ändert nichts an deren öffentlich-rechtlichen Natur, wie auch die Zustimmung zur Steuererhebung dieselbe nicht privatisiert.

Auch die Sozialversicherung ist aus privatrechtlichen Vorbildern entstanden und hat heute noch privatrechtliche Parallelerscheinungen, ohne daß irgendjemand behaupten würde, die Sozialversicherung sei deshalb privatrechtlicher Natur.

- Die Aufbringungspflichten der Ausgleichseinrichtungen i.w.S. werden durch Gesetz oder durch eine Rechtsverordnung begründet und haben vorher keinen öffentlich-rechtlichen Bestand.

Dieses Argument für die öffentlich-rechtliche Natur der Ausgleichseinrichtungen i.w.S. hat auch dann Geltung, wenn diesen privatwirtschaftliche bzw. privatrechtliche Ausgleichsmechanismen, wie z.B. bei

Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich
Ölmühlenpreisausgleich
Frachtausgleichskassen

vor 1930 Milchkartelle
zunächst privatrechtlich eingeführt
sind aus privatrechtlichen Regelungen entstanden, von denen es auch noch heute eine ganze Reihe gibt;
zunächst privatrechtlich geregelt, wobei heute auf Kartellbasis auch noch Mühlen stillgelegt werden;
zunächst privatrechtlich eingeführt, dann durch Hohe Behörde übernommen;
ist auch aus privaten Vorbildern entstanden (siehe Seite 41)
ist das öffentlich-rechtliche Pendant zu vielen privaten Versicherungen;
private Lohnausgleichskasse des Baugewerbes;

Stilllegungskasse der Mühlenwirtschaft

Schrottpreisausgleich

Familienlastenausgleich

Sozialversicherung

Arbeitslosenversicherung

vorausgegangen sind bzw. parallel existieren, die dann der Gesetz- oder Verordnungsgeber zum Zwecke der Durchführung seiner ordnungspolitischen Zielsetzungen in ein öffentlich-rechtliches Gewand gekleidet bzw. "verstaatlicht" hat.

- Die Ausgleichseinrichtungen i.w.S. sind auch deshalb öffentlich-rechtlicher Natur, weil die Ausgleichsabgaben entweder nach speziellen Regelungen der einzelnen Gesetze oder nach den allgemein für anwendbar erklärten Regelungen der Reichsabgabenordnung beigegeben werden können.

1) vgl.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 6

2) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 304

ähnlich: Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 8

- Die Anordnungen zur Leistung der Ausgleichsabgaben sind Verwaltungsakte, gegen die der Rechtsweg zu den
 - a) Finanzgerichten z.B. bei den Abschöpfungen, Brotversorgungsabgabe, Lastenausgleich, Fettsteuer, Aufbringungsumlage
 - b) Verwaltungsgerichten z.B. bei Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich, Ölmühlenpreisausgleich, Frachtausgleichsrichtungen u.a.
 - c) Sozialgerichten z.B. bei Sozialversicherung, Familienlastenausgleichseinrichtungen
 - d) Arbeitsgerichten z.B. bei Lohnfortzahlung, Urlaubsgeld (Besonderheit)
- eröffnet ist, wobei die Grundfrage, ob der jeweils praktizierte Rechtsweg auch der rechtmäßige ist, nur noch kurz angeschnitten werden kann¹⁾.
- Die Ausgleichseinrichtungen i.w.S. werden häufig im Zusammenhang mit anderen wirtschaftslenkenden Maßnahmen öffentlich-rechtlicher Natur erlassen, wie z.B. Preisregulierungen, Kontingentierungen, Betriebsstillegungsanordnungen.
- Die Ausgleichseinrichtungen i.w.S. lassen sich auch nicht unter die öffentlich-rechtlichen Verträge einreihen, da die Funktionsbedingungen dieser Institution einseitig diktiert werden und der Staat als übergeordnete Macht nötigenfalls Zwangsmittel zur Einhaltung und Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen anwenden kann.
- Weniger eindeutig läßt sich die öffentlich-rechtliche Natur der Ausgleichseinrichtungen i.w.S. von der Ausgabenseite her beweisen, da beim jetzigen Stand der wissenschaftlichen Diskussion weder geklärt ist, welchen Rechtscharakter die Leistungen der Ausgleichseinrichtungen eigentlich haben (ob Subvention, Ausgleichsleistung eigener Art oder Entschädigung, etc.), noch die Frage endgültig entschieden ist, welcher Rechtsnatur die Subventionen sind.
- Schließlich spricht für die öffentlich-rechtliche Natur der Ausgleichseinrichtungen i.w.S. die ganze Organisation mit der diese Maßnahmen in der Regel durchgeführt werden, wie z.B. die Errichtung von besonderen Ausgleichsfonds beim Staat oder sonstigen Personen des öffentlichen Rechts, die haushaltsrechtliche Führung und Kontrolle derselben, auch wenn es Ausgleichseinrichtungen gibt, die gelegentlich von Personen des privaten Rechts verwaltet wurden bzw. noch werden, wie z.B. die Aufbringungsumlage der Industriebelastung, der Kautschukpreisausgleich, die Ersparnisbetragsausgleichseinrichtungen in der Milch- und Zigarrenwirtschaft, u.a.²⁾.

Keine Regel ohne Ausnahme, denn die Ausgleichsmaßnahmen der Lohnfortzahlung, des Mutterchaftsgeldes und das Urlaubsgeld werden von der herrschenden Lehre als privatrechtliche Leistungen bzw. Schuldverhältnisse angesehen, obwohl sie gesetzlich eingeführt wurden, wenn es sich auch

1) vgl. die Ausführungen auf Seite 380

2) Daß es auch Ausgleichseinrichtungen gibt oder gab, die von Personen des Privaten Rechts durchgeführt wurden bzw. werden, stempelt diese Ausgleichseinrichtungen lediglich zu Außenseitern bzw. Sonderlingen, wobei die Grundfrage, ob diese Sonderlinge rechtmäßig sind, noch kurz angeschnitten wird (siehe Seite 109).

hier um einen der berühmten Grenzfälle zwischen dem privaten und öffentlichen Recht handelt, die ungeklärt sind, da die Abgrenzung zwischen öffentlichen und privatem Recht bislang nicht zufriedenstellend geglückt ist¹⁾).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß es sich bei den Ausgleichseinrichtungen um Rechtsinstitutionen handelt, die dem öffentlichen Recht angehören. Diese Erkenntnis ist aber kein Tatbestandsmerkmal der Ausgleichseinrichtung, sondern eine rechtlich, wissenschaftliche Schlußfolgerung aus der Tatsache ist, daß die Rechtswissenschaft eben zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen unterscheidet.

Aber: Unter den Begriff der finanziellen Einrichtung im Sinne des Montan-Rechts (Art. 53 EGKSV) fallen auch Ausgleichskassen, die von einer Mehrheit von Unternehmen auf Kartellbasis errichtet und betrieben werden. Hier liegt jedoch eine Besonderheit des Montan-Rechts vor.²⁾

3. Die politische und rechtliche Verknüpfung von öffentlichen Abgaben und öffentlichen Ausgaben in den Ausgleichseinrichtungen i.w.S.

Da die öffentlich-rechtliche Natur der Ausgleichseinrichtungen i.w.S. und außerdem das Tatbestandsmerkmal der Geldleistung bzw. Zahlungen als Wesensmerkmal der Ausgleichseinrichtungen festgestellt wurde, läßt sich im Umkehrschluß zu den traditionellen Abgabedefinitionen schließen³⁾, daß die Einnahmen der Ausgleichseinrichtungen aufgrund der gesetzlichen Festsetzung und Erhebung von öffentlichen Abgaben entstehen, was unbestritten ist⁴⁾. Den öffentlichen Abgaben ist wesensimmanent, daß sie hoheitlich auferlegt werden. Die Finanzhoheit ist nach der herrschenden Lehre als Ausfluß der allgemeinen Staatsgewalt die für die Geldleistungsverpflichtung von Staatsbürgern entscheidende Rechtsinstitution⁵⁾.

Über die Abgabenart der Ausgleichseinrichtungen i.e.S., der Krediteinrichtungen und der Versicherungen gehen jedoch die Meinungen des Schrifttums und der Rechtsprechung weit auseinander. Diese werden in dem Bukett der Meinungen bezeichnet als

Steuern

Sonderabgaben

finanzrechtliche Beiträge

versicherungsrechtliche Beiträge

parafiskalische Abgabe

Abgaben eigener Art, die nicht aufgrund der Finanzhoheit, sondern aufgrund der Wirtschaftslenkungsbezugnis des Staates erhoben würden

steuerähnliche Abgabe

Verbandsabgabe, Verbandslast, korporative Abgabe

als Abgaben des traditionellen Abgabensystems, bei welchem im Einzelfall geprüft werden soll, ob sie als Beitrag, Steuer, Ersatzabgabe, Gebühr etc. eingeordnet werden müssen, Zwangsanleihe (allerdings nur auf den Sonderfall der Investitionshilfe bezogen)

1) so selbst Wolff, Verwaltungsrecht I (7) § 22 S. 95 und die Ausführungen auf Seite 369 f

2) vgl.: Schüle, Finanzielle Einrichtung S. 474

3) zum traditionellen Abgabebegriff siehe die Ausführungen auf Seite 81 ff

4) statt vieler: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtl. Ausgleichsabgaben S. 212/213; Mai, Sonderabgaben S. 115; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 6; Forstthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 8; Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater S. 503 und die auf den Seiten 75 ff zitierten Autoren

5) siehe die Ausführungen und Anmerkungen auf Seite 233

Da sich aus dem hier nur kurz zitierten Meinungskatalog über die Rechtsnatur der Ausgleichs-abgaben bereits jetzt erkennen läßt, daß deren Rechts- bzw. Systemcharakter häufig weder in Einzelfällen noch in der generellen Zusammenschau geklärt ist, und deshalb besonders be-handelt werden wird, kann trotzdem als ein konstitutives Tatbestandsmerkmal festgehalten wer-den, daß es sich bei den Ausgleichsabgaben um öffentlich-rechtliche Zahlungs-, Geldleistungs-pflichten bzw. Abgaben handelt. Die Abgabenart kann nämlich als Wesensmerkmal der Aus-gleichseinrichtung i.w.S. nur dann herangezogen werden, wenn es sich herausstellen sollte, daß in allen Arten der Ausgleichseinrichtungen i.e.S., Krediteinrichtungen und Versicherungen die-selbe Abgabenart oder aber eine eigenständige, im traditionellen Abgabensystem bis jetzt nicht enthaltene Abgabenart ist.

Dasselbe ungelöste Problem wie auf der Einnahmenseite der Ausgleichseinrichtungen stellt sich auch auf der Ausgabenseite derselben. Für den Rechtscharakter der Auszahlungen werden in der Literatur ebenfalls die verschiedensten Termini benützt. So sollen die Ausgaben der Aus-gleichskassen sein

- Subventionen
- Entschädigungen
- Ausgleichsleistungen bzw. -zuwendungen eigener Art
- Renten und Versicherungsleistungen
- Fürsorgeleistungen und Unterhaltsansprüche
- Lohn
- Vergütungen u.a.

Über den Rechtscharakter der Ausgleichsausgaben besteht in der Rechtsprechung und im Schrifttum auch keine Übereinstimmung. Sehr häufig wird das Problem übersehen und es werden fast nur die Ausgleichsabgaben betrachtet, so insbesondere auch in der Rechtsprechung¹⁾.

4. Die Zwecksetzung und Zweck- bzw. Ertragsbindung der Ausgleichseinrichtungen i.w.S.

Das Wesen der Ausgleichseinrichtungen ist durch das Funktionieren des Einnahme- und Ausga-benmechanismus noch nicht erschöpfend geklärt, denn - so Schüle²⁾ - eine Ausgleichseinrichtung kann nicht beziehungslos als rein fiskalischer Apparat verstanden werden, sondern die Ausgleichs-einrichtung unterliegt einer ganz bestimmten Zwecksetzung und Zweckbindung.

Unter Zweck- bzw. Ertragsbindung soll hier und im folgenden die Erscheinung verstanden werden, die dem Begriff der "Zwecksteuer" des traditionellen Finanzrechts entspricht, daß nämlich die durch die Abgaben aufkommenden Mittel an bestimmte individuelle Ausgabenzwecke gebunden sind³⁾.

Die Zweckbindung in diesem Sinne stellt lediglich ein haushaltstechnisches Prinzip dar. Sie reserviert eine bestimmte Einnahme für eine bestimmte Ausgabe und tritt bei allen Ausgleichs-einrichtungen in Erscheinung, wenn es auch Ausgleichseinrichtungen gibt bzw. geben kann, bei welchen diese Zweckbindung aufgehoben zu sein scheint.

1) Zum Rechtscharakter der Ausgleichsleistungen kann im Rahmen dieser Arbeit und entsprechend dem Thema nur ganz kurz auf Seite 245f Stellung genommen werden.

2) vgl.: Schüle, Finanzielle Einrichtung S. 475

3) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 41; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 11; Bräuer, Finanz-steuern, Zwecksteuern S. 3; Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 6 zu § 1 S. 8 f ausführlich; Fecher, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Berlin 1963 S. 14 ff

Dies soll jedoch nicht heißen, daß jede verwendungsgebundene Abgabe eine Ausgleichseinrichtung darstellt. Für den Begriff der Ausgleichseinrichtung ist es notwendig, daß die öffentlichen Gelder auch wieder in Geldform ausgeschüttet und nicht in Naturalleistungen investiert werden und daß das Ausgabensystem bereits bei der Abgabenerhebung gesetzlich festgelegt bzw. kanalisiert ist. Ausgleichseinrichtungen sind stets eine Kombination aus einer öffentlichen Abgabe und einer öffentlichen, gesetzlich festgelegten und publizierten Ausgabeleistung.

Neben der technischen Zweckbindung der Ausgleichsmittel wird mit den Ausgleichseinrichtungen aber auch ein bestimmter politischer Zweck verfolgt, d.h. mit den Ausgleichseinrichtungen wird ein oder werden mehrere wirtschafts-, sozial- oder sonstige politische Ziele angestrebt, bzw. abstrakter ausgedrückt, mit den Ausgleichseinrichtungen wird wie mit jedem politisch einsetzbaren Instrument entweder eine bestehende stabile Gleichgewichtssituation verändert oder eine labile Gleichgewichtssituation aufrechterhalten.

Eine politische Zwecksetzung ist ein unabdingbarer Bestandteil der Ausgleichseinrichtungen, Kreditsinrichtungen und Versicherungen. Die Umleitung von Geldströmen im Bereich der privaten Wirtschaft und im Bereich der sozialen Sicherheit ist ja ohne Ziel bzw. Zwecksetzung sinnlos und von vornherein rechtswidrig, ganz abgesehen davon, ob jede zweckbestimmte Geldumverteilung rechtmäßig ist (Eigentumsgarantie).

Die Erreichung des oder der ordnungspolitischen Ziels bzw. Ziele mit Hilfe der Ausgleichseinrichtungen i.w.S. kann in mehrfacher Weise geschehen, und zwar:

1. Entweder ist nur die Erhebung der Abgabe so ausgestaltet, daß mit der belastenden Entzugswirkung¹⁾ ein ordnungspolitischer Zweck verfolgt wird, während die Ausgaben der Kasse zwar zweckgebunden, aber ordnungspolitisch indifferent sind, weil dieselben zeitlich diskontinuierlich gehortet oder für "Nicht"-Ausgleichszwecke verwendet werden²⁾, z.B. bei den Abschöpfungen der Einfuhr- und Vorratsstellen, bei der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch.
2. Andererseits kann nur mit der Verausgabung der Mittel ein bestimmter ordnungspolitischer Effekt angestrebt werden, während die Ausgleichsabgabe nur nach fiskalischen, nicht jedoch nach ordnungspolitischen Gesichtspunkten erhoben wird, was bei den meisten Ausgleichseinrichtungen i.w.S. vorliegt, z.B. Lastenausgleich, Sozialversicherung, Wildschadensausgleichskassen, Investitionshilfe, Aufbringungsumlage u.a., Stilllegungsausgleichseinrichtungen.
3. Schließlich kann mit der Erhebung der Ausgleichsabgabe und der Verausgabung der Mittel der gleiche ordnungspolitische Effekt angestrebt werden, so daß neben der Zwecksetzung von Einnahmeerhebung und Verausgabung auch noch die Zweckbindung dem angestrebten Ziele dient, z.B. Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich, Ölmöhlenpreisausgleich, Kontingents-Ausgleichseinrichtungen, Brennstoffsteuer und Betriebsaufschlag, Frachtausgleichskassen.
4. Als letzte Alternative besteht dann noch die Möglichkeit, daß mit der Ausgleichsabgabe und der Ausgleichsausgabe unterschiedliche ordnungspolitische Zwecke angestrebt werden, daß also mit der Ausgleichseinrichtung zwei oder mehrere Zwecke verfolgt werden, die von-

1) Zum Begriff und Wesen der Entzugswirkung der Besteuerung vgl.: Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre (2) S. 31 ff; siehe auch noch die Ausführungen auf Seite 140 ff

2) wobei dann keine echte Ausgleichseinrichtung mehr vorliegt.

einander unabhängig sind, z.B.

Hebammen-Abführungspflicht- und Mindesteinkommensgarantie.

Über die Art und Weise der ordnungspolitischen Zwecksetzung der Ausgleichseinrichtungen gehen die Meinungen in der Literatur und in der Rechtsprechung wieder erheblich auseinander.

So könnte man theoretisch einwenden, daß der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber mit den oder mit einzelnen Ausgleichseinrichtungen überhaupt keine wirtschafts- oder sozialpolitische Zwecke verfolge, sondern lediglich die Zwecksetzung von Unternehmergruppen organisiere¹⁾.

Dieser Auffassung kann jedoch nicht zugestimmt werden. Wenn der Staat schon seinem Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsapparat zur Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen aller Art in Gang setzt, so synchronisiert er möglicherweise auch bestehende gleichgerichtete Unternehmer- bzw. Verbandsinteressen mit seinem öffentlichen Interesse, aber das letztere ist das entscheidende.

Wenn der Staat Ausgleichseinrichtungen einführt oder private Ausgleichseinrichtungen "verstaatlicht", so tut er dies im öffentlichen Interesse, wobei es dann von sekundärer Bedeutung ist, ob die Ausgleichsidee aus Unternehmer- oder sonstigen Bürger- bzw. Verbandsgruppen stammt. Es besteht sogar ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit dafür, daß der erste Anstoß zur Durchführung der Ausgleichseinrichtung aus privaten Gruppen stammt, denn das dem Bürokratismus systemimmanente Trägheitsmoment bewirkt wohl, daß die sogen. "pressure-groups" im Guten wie im Bösen bei der staatlichen Politik nachhelfen müssen.

Über Art und Reichweite der ordnungspolitischen Zwecksetzungen der Ausgleichseinrichtungen gehen die Meinungen im Schrifttum jedoch erheblich auseinander.

Die engste Auffassung über die Zwecksetzung der Ausgleichseinrichtungen vertritt wohl Hamann, nach dessen Meinung die Ausgleichseinrichtung dem Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsbedingungen und Wettbewerbsverhältnisse innerhalb eines bestimmten Gewerbezweiges dient²⁾. Ähnlich, wenn auch etwas weiter ist die Auffassung von Müllenbusch³⁾, nach dessen Meinung die Ausgleichseinrichtungen zum Zwecke der Wettbewerbsregelung bzw. Regulierung der Wettbewerbsbedingungen eingesetzt werden sollen bzw. dürfen.

Schüle führt zur Zwecksetzung der finanziellen Einrichtungen des Montan-Rechts aus, daß diese immer auf den Markt bezogen seien, d.h. sie hätten ihre Ausrichtung auf den Markt, wobei mit den Zahlungen bestimmte Folgen hervorgerufen werden sollen. "Anders ausgedrückt: mit Hilfe einer finanziellen Einrichtung sollen etwa aufgetretene, nach dem Vertrag (gemeint: der Montan-Vertrag)⁴⁾ unerwünschte oder unzulässige Marktdisparitäten ausgeglichen werden, und zwar insbesondere auf preislichem Gebiet, wenn das freie Spiel der Preise nicht mehr funktioniert"⁵⁾.

-
- 1) Diese Auffassung müßten eigentlich alle diejenigen Autoren vertreten, die in den AE'en sogen. Selbsthilfeaktionen der Wirtschaft sehen, für die der Staat nur Rechtshilfe leiste. So z.B. v. Spindler, Investitionshilfe S. 7; Giese, Investitionshilfe und Grundgesetz S. 17; Weides, Staatliche Selbsthilfefonds S. 296; Oesterheld, Die deutsche Kriegswirtschaft S. 146; Jaschik, Investitionshilfe und Aufbringungsumlage S. 64; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 453; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 30; Müller-Möhlwald, Marktordnung der Hochseefischerei S. 107; Sippell, Die Filmabgabe nach § 15 FFG S. 244; Huber, Rechtsgutachten Ölmöhlenpreisausgleich S. 52; Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtl. Ausgleichsabgaben S. 217; u.a.
- 2) vgl.: Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung S. 131; ähnlich: Weides, Staatliche Selbsthilfefonds S. 295; Schiller, Marktordnung S. 33
- 3) vgl.: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425
- 4) vom Verfasser eingefügt
- 5) zit.: Schüle, Finanzielle Einrichtung S. 475

Ähnlich ist auch die Auffassung von Götz, welcher den Zweck der Ausgleichseinrichtungen dahin bestimmt, daß diese zur Beseitigung von Ungleichheiten der Marktsituation zwischen Unternehmergruppen bestimmt seien¹⁾).

Eine weitere Auffassung über die Zwecksetzung der Ausgleichseinrichtungen wird von der wohl herrschenden Lehre vertreten, so z.B. von Kurjo, Much, Köttgen, Probst, Huber und der Rechtsprechung²⁾, wonach die Ausgleichseinrichtungen Maßnahmen der allgemeinen staatlichen Wirtschaftslenkung sind, d.h. allen Zielen, die mit der staatlichen Wirtschaftspolitik angestrebt werden dürfen, dienstbar gemacht werden können.

Die wohl weiteste Meinung über die Zwecksetzung von Ausgleichseinrichtungen vertritt Mai, nach dessen Auffassung Ausgleichseinrichtungen zu jedem ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Zweck, der gesetzlich und verfassungsmäßig erlaubt sei, eingesetzt werden dürfen³⁾.

Der Frage nun, welcher dieser verschiedenen Meinungen über die politische Zwecksetzung der Ausgleichseinrichtungen zugestimmt werden kann, kommt große rechtliche Bedeutung zu, denn viele Autoren, die nur die wirtschaftspolitischen Zwecksetzungen der Ausgleichseinrichtungen anerkennen bzw. anerkennen wollen, behandeln die sozialpolitisch motivierten Ausgleichseinrichtungen überhaupt nicht, so z.B. Götz, Probst, Weides, und kommen dann außerdem häufig zu der Überzeugung, daß die Ausgleichsabgabe wegen ihrer wirtschaftslenkenden Funktion eine Abgabe eigener Art sei, nämlich die sogen. wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe, wie dies ja auch von der Rechtsprechung vertreten wird. Dieses Forschungsergebnis beruht jedoch auf einem zu engen Blickwinkel über die politisch möglichen Zwecksetzungen der Ausgleichseinrichtungen.

Die Auffassungen über die Zwecksetzung der Literatur und der Rechtsprechung sind vom Prinzip her betrachtet zu eng. Die Ausgleichseinrichtungen können, wenn es sein muß, auch zum Zwecke des Naturschutzes eingesetzt werden, weil der Zweck bzw. das politisch angestrebte Ziel von der Sache selbst stets logisch zu trennen ist.

Grundsätzlich genügt es, daß der politische Einsatz des Instrumentes Ausgleichseinrichtung motiviert ist. Finanzsystematisch betrachtet ist es gleichgültig, ob eine Ausgleichseinrichtung auf wirtschafts-, sozial-, bildungs- oder sonstigen politischen Erwägungen beruht. Hierfür sprechen, neben den noch später⁴⁾ bei der Erörterung des Zwecksetzungsproblems bei der Steuer angeführten Argumenten, folgende Gründe:

- Es besteht nirgends eine gesetzliche Regelung, die die Zweckanwendung von Ausgleichseinrichtungen auf bestimmte Bereiche eingrenzt, so daß für den Gesetzgeber die rechtliche und politische Möglichkeit besteht, die Ausgleichseinrichtungen in jedem Ordnungsbereich⁵⁾, insbesondere auch auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, einzusetzen.
- Es gibt bzw. gab eine ganze Reihe von Ausgleichseinrichtungen, wie z.B.
Lastenausgleich, Soforthilfe-Regelung, Familienausgleichseinrichtung (Kindergeld), Sozialversicherung, Bad. Brand-Währungsschadens-Ausgleichseinrichtung, u.a.

1) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtl. Ausgleichsabgaben S. 203

2) vgl.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 67; Much, Diskussionsbeitrag S. 465; Köttgen, Subventionen als Mittel der Verwaltung S. 489; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 448; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 260

3) Mai, Sonderabgaben S. 107; Schiller, Wirtschaftspolitik S. 225 (Mg.gä.)

4) siehe die Ausführungen auf Seite 113 ff

5) Unter dem Terminus "Ordnungsbereich" werden in dieser Arbeit jene Bereiche menschlichen Handelns und Entscheidens verstanden, in denen der Staat mit Hilfe seiner politischen Instrumente Ordnung schaffen kann oder muß, sofern er dies aufgrund der Verfassung tun muß oder tun darf, wie z.B. die Wirtschaft, die Kunst, der Bereich der sozialen Sicherheit etc.

bei welchen man zwar behauptet, sie seien sozialpolitisch motiviert, die jedoch, zumindest in ihrer Belastungswirkung wirtschaftspolitisch auch relevant sind, zumal sich beim heutigen Stand der Erkenntnis, die Wirtschafts- von der Sozialpolitik überhaupt nicht trennen läßt¹⁾. Schon allein die Tatsache, daß auch im Bereich der sozialen Sicherheit das Ausgleichsprinzip und auch Ausgleichseinrichtungen zur Anwendung kommen, straft die herrschende Lehre Lügen, die Zwecksetzung der Ausgleichseinrichtung nur wirtschaftspolitisch sehen zu wollen.

- Es überschreitet den Kompetenzbereich des Juristen, normativ aus dem Bereich der Wissenschaft heraus zu bestimmen, für welche Zwecke und auf welchem Gebiet Ausgleichseinrichtungen eingesetzt werden dürfen bzw. nicht eingesetzt werden dürfen, weil dies eine Frage der Politik darstellt. Ausgleichseinrichtungen sind politische Instrumente, wie die Steuern, Subventionen etc., die zu diesem oder jenem Zweck eingesetzt werden können. Sie können gleichzeitig zur Verfolgung einer ganzen Reihe von Zielen eingesetzt werden, die politisch betrachtet alle gleich wichtig erscheinen, zumal der Gesetzgeber häufig selbst nicht genau weiß, ob eine Maßnahme primär wirtschafts- oder sozialpolitisch motiviert ist.

5. Die Gruppen der Belasteten und Begünstigten im Rahmen der Ausgleichseinrichtungen, Kredit-einrichtungen und Versicherungen

Ein weiteres systemimmanentes Merkmal der Ausgleichseinrichtungen ist die Aufteilung der an den Ausgleichseinrichtungen beteiligten Personenkreise in begünstigte und belastete Gruppen. Dies ergibt sich nach Götz aus dem zweiteiligen Gesamtvorgang, "der auf der einen Seite nehmende (Abgabe) und auf der anderen Seite gewährende (Zuschuß, Erstattung) Funktion hat"²⁾, wie auch das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt hat, daß bei den Ausgleichseinrichtungen eine untrennbare Wechselbeziehung zwischen der Auferlegung von Belastungen und der Gewährung von Begünstigungen bestehe³⁾.

Das Wechselspiel zwischen Belastung und Begünstigung ergibt sich aus der inneren Logik der Ausgleichseinrichtung, denn ein rein finanzieller Umverteilungsmechanismus wäre sinnlos und damit überflüssig, wenn diejenigen, die die Mittel aufbringen, genau in demselben Maße wie sie die Mittel aufgebracht haben, diese wieder aus der Kasse zurückerhalten würden.

Bei den Ausgleichseinrichtungen gibt es also, durch die Konstruktion der ganzen Institution bedingt, eine durch die Auszahlungen begünstigte und eine durch die Abgabenerhebung belastete Gruppe. Die Ausgleichseinrichtungen sind also ihrem Wesen nach ambivalenter Natur.

Es ist jedoch in Ausnahmefällen möglich, daß ein Abgabepflichtiger zugleich auch dem Kreis der Begünstigten angehört, sofern er die an sich konträren Tatbestandsvoraussetzungen in einer Doppelrolle erfüllt. So kann z.B. ein LAG-Abgabepflichtiger gleichzeitig auch Berechtigter für die Hauptschädigung sein oder beim Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich sind die Molkereien zugleich abgabepflichtig für die abgesetzte Trinkmilch und empfangsberechtigt für die verarbeitete Werkmilch, wobei es zu einer Saldierung der Zahlungspflichtigen kommt, oder, bei der Investitionshilfe mußten die begünstigten Unternehmer die gleiche Summe, die sie aus dem Sondervermögen erhielten, auch an eigenen Mitteln in das zu fördernde Objekt investieren.

1) siehe Seite 236

2) zit.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 203

3) vgl.: BVerwG, U.v. 21. März 1958, NJW 1958 S. 1153

ähnlich: Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtungen S. 152; Huber, Rechtsgutachten Ölmühlenpreisausgleich S. 77

Diese Doppelrolle von an den Ausgleichseinrichtungen beteiligten Staatsbürgern ist jedoch nicht typisch für die Ausgleichseinrichtungen. In der Regel gehört eine Person entweder dem Kreis der Abgabepflichtigen oder demjenigen der Auszahlungsempfänger an, wenn auch technische Ausnahmekonstruktionen die Regel bestätigen.

Etwas anders personell strukturiert als die normalen Ausgleichseinrichtungen sind dagegen die öffentlich-rechtlichen Versicherungen, bei welchen der Personenkreis der Abgabepflichtigen und der Begünstigten soziologisch betrachtet identisch ist, weil ja der Versicherungsschutz allen Abgabepflichtigen zukommen soll, wenn man von dem Problem der Versicherung zugunsten Dritter einmal abieht, was jedoch ein rechtlicher Spezialfall ist.

Bei den Versicherungen tritt aber die beachtenswerte Tatsache auf, daß nur ein Teil der Abgabepflichtigen in den Genuß der finanziellen Versicherungsleistungen kommt bzw. kommen kann, nämlich diejenigen Staatsbürger, bei welchen der Versicherungsfall (meist ein Schadensfall) eintritt, während der immaterielle Versicherungsschutz allen Abgabepflichtigen zukommt. Das heißt, die Leistungen der öffentlich-rechtlichen Versicherungen genießt also nur eine kleine, bei Eintritt des Versicherungsfalles aus der Masse der Versicherten sich konstituierende Gruppe. Das Wesen und der Begriff der Versicherung werden deshalb noch besonders erörtert).

Über die Entstehung, Zusammensetzung und den Umfang der an Ausgleichseinrichtungen beteiligten Gruppen herrscht im Schrifttum wiederum keine einheitliche Meinung. Die Mehrzahl der Autoren²⁾ führt aus (sofern überhaupt), daß ein Ausgleich durch Ausgleichseinrichtungen innerhalb einer Unternehmensgruppe, d.h. also in der gleichen Branche, allenfalls zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen stattfinden könne bzw. stattfindet, während Müllenbusch³⁾ die Anwendung der Ausgleichseinrichtungen nur auf die Angehörigen eines Marktverbandes beschränkt und Kurjo⁴⁾ ausführt, daß der Ausgleichsgedanke nur innerhalb einer Gemeinschaft anwendbar sei.

Probst⁵⁾ erweitert hingegen den Kreis der für die Durchführung von Ausgleichseinrichtungen möglichen Personen und meint, daß für die Erhebung von Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft alle sozialen und wirtschaftlichen Gruppen in Betracht kommen können, wenn auch in Wirklichkeit die Verschiedenheit der Gruppen zahlenmäßig gering sei.

Diese Auffassung vertritt in noch weiterer Form Mai, welcher im Rahmen der Untersuchung der Lastenausgleichsmaßnahmen ausführt, daß diese Ausgleichsmaßnahme weite Schichten der Gesamtbevölkerung erfasse und sich nicht nur auf bestimmte Wirtschaftszweige oder anderweitig eng begrenzte Personenkreise beschränke⁶⁾.

Die Frage nun, wie weit sich der Kreis der Abgabepflichtigen und Begünstigten bei der Durchführung von Ausgleichseinrichtungen erstrecken darf, ist für die Wesensbestimmung der Ausgleichseinrichtung von grundlegender Bedeutung, wenn auch der herrschenden Lehre, daß an den Ausgleichseinrichtungen nur Unternehmer beteiligt seien bzw. sein dürften, nicht zugestimmt werden kann, und zwar aus folgenden Gründen:

- Der Begriff des Unternehmers bzw. der Unternehmergruppe ist generell in der bestehenden

1) siehe die Ausführungen auf Seite 192 ff

2) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 203; Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtungen S. 152; Steindorff, Finanzielle Einrichtungen S. 441; Much, Diskussionsbeitrag S. 465

3) vgl.: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425

4) vgl.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 78

5) vgl.: Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 448

6) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 111

Rechtsordnung nicht festgelegt und wird im Finanzrecht nur im Mehrwertsteuergesetz benutzt, wobei dieser Unternehmerbegriff für allgemein-rechtswissenschaftliche Zwecke nicht brauchbar ist. Auch die Unternehmerbegriffe der Betriebswirtschafts- und Volkswirtschaftslehre sind prinzipiell nicht geeignet, in die Ausgleichseinrichtungsdiskussion aufgenommen zu werden¹⁾, da sich diese Wissenschaften über die Reichweite des Unternehmerbegriffes selbst uneins sind.

- Die Begrenzung der Beteiligten auf Unternehmer ist auch deswegen zur Begriffsbildung ungeeignet, weil es Ausgleichseinrichtungen gibt, auf deren Abgabenseite sich Unternehmer oder auch "Nichtunternehmer" befinden, während die Empfänger der Ausgleichsmittel entweder landwirtschaftliche Betriebe oder unselbständige Nichtunternehmer aller sozialen Schichtung sind, wie z.B.

Familienausgleichseinrichtungen - Kindergeld, Sozialversicherung, Lastenausgleich, Zigarrenersparnisausgleich, Lohnfortzahlung, Lohnausgleichskasse.

- Der Gesetzgeber besitzt nach der herrschenden Lehre ein unbeschränktes Steuererfindungsrecht, sofern er sich an die Kompetenzregelungen des Art. 105 GG hält, aus welchem sich ergibt, daß er die Steuerpflicht und damit die Steuerpflichtigen individuell bestimmen kann, was er auch bei seiner Steuergesetzgebung von Gesetz zu Gesetz bei der Bestimmung der Tatbestandsmerkmale tut. Dieses sogen. Steuererfindungsrecht ist genau betrachtet aber ein Abgabenerfindungsrecht, welches auch für Beiträge, Gebühren etc. Geltung hat und deshalb auch für die Ausgleichsabgaben von rechtlicher Relevanz ist. Aus diesem Abgabenerfindungsrecht des Gesetzgebers folgt deshalb, daß dieser die Art der Ausgleichsabgabe und damit auch den Kreis der Abgabepflichtigen und der Ausgleichsbegünstigten autonom bestimmen kann, ihm für die Belastung bzw. Begünstigung durch Ausgleichseinrichtungen jede soziologische Gruppe potentiell zur Verfügung steht, wo Über die weitere Grundsatzfrage, welche Personengruppen der Staat mit Ausgleichsleistungen, Subventionen etc. aufgrund der Rechtsordnung, insbesondere der Verfassung begünstigen darf, besteht allerdings keine Klarheit.
- Schließlich sind wir bei der Betrachtung der Zwecksetzung der Ausgleichseinrichtungen zu dem Ergebnis gekommen, daß der Gesetzgeber die Ausgleichseinrichtungen für alle erlaubten ordnungspolitischen Zwecke einsetzen kann, so daß aus der Logik der Sachlage geschlossen werden muß, daß der Gesetzgeber auch jeweils diejenigen Personenkreise in die Ausgleichseinrichtung einbeziehen kann und darf, auf die er, in Verfolgung seiner Ziele, mit Hilfe des Be- und Entlastungsmechanismus der Ausgleichseinrichtung einwirken möchte.
- Die soeben gemachten Ausführungen über den Personenkreis der Ausgleichseinrichtungen i.e.S. und der Krediteinrichtungen gelten im Prinzip auch für die öffentlich-rechtlichen Versicherungen, die teilweise wirtschaftspolitisch, teilweise sozial- oder sonstige politisch motiviert sind und deren Mitglieder sowohl Unternehmer als auch Nichtunternehmer sind, wobei nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Kreis der Versicherungspflichtigen vom Gesetzgeber autonom festgesetzt werden darf²⁾.

Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, daß der Kreis der an den Ausgleichseinrichtungen zu beteiligenden Personengruppen autonom vom Gesetzgeber festgesetzt werden kann,

1) vgl.: Keilig, Die Begriffe Unternehmer, Betrieb, Unternehmen, wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb und Unternehmung im Steuerrecht unter bes. Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Auffassungen, Diss. Berlin 1960

2) siehe Seite 200

was im Hinblick auf eine Begriffsbestimmung bedeutet, daß die an den Ausgleichseinrichtungen beteiligten Personen kein Wesensmerkmal des Finanztatbestands sind, sondern nur skriptiven Charakter tragen, wobei das Ergebnis, daß es bei den Ausgleichseinrichtungen nicht auf eine bestimmte soziologisch abgrenzbare Gruppe ankommt, bei der Untersuchung des Steuerbegriffs noch einmal ausführlich bewiesen werden wird¹⁾.

6. Das Ausgleichs- und Umverteilungsobjekt der Ausgleichseinrichtungen

Die Ausgleichseinrichtungen i.e.S. und die Versicherungen stellen ihrer technischen Konstruktion nach einen Mechanismus zur Umverteilung von Einkommen oder Vermögen dar, was sich aus der Logik dieser Institutionen ergibt, während dies bei den "vollkommenen" Kredit-einrichtungen nicht der Fall ist, weil bei diesen die Geldbeträge nur zeitweilig ausgeliehen werden und die Rückforderungsrechte eine Vermögenseinbuße der Abgabepflichtigen verhindern.

Auf die Umverteilungsfunktion der Ausgleichseinrichtungen wird in der Literatur direkt nur vereinzelt hingewiesen, wobei, betrachtet man die Ausgleichseinrichtungen genauer, nicht nur Einkommen oder Vermögen umverteilt, sondern ganz bestimmte ökonomische Kategorien ausgeglichen werden, deren Bezeichnung der betriebswirtschaftlichen Theorie entnommen wurde²⁾, nämlich:

Kosten	a) Frachtkosten	in den Frachtkostenausgleichskassen
	b) Lagerkosten	Lagerkostenausgleich im Reichsnährstand Lagerkostenausgleich der Zuckerwirtschaft Report-AE des Getreidepreisgesetzes 59/60
	c) Beschaffungskosten bzw. Einkaufspreise	Zündholzumlage von 1919; Presseabgabe von 1922; Schrottausgleichskasse, Preisausgleichskasse der Kernstoffverbraucher
Erträge	Düngemittelumlagen von 1920; Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich; sogen. Preisausgleich für Zigarren; Kontingentsausgleichskassen; Exportförderungs-AE'en; interne Frachtausgleichskassen; Getreidepreisausgleich von 1948; Mühlenausgleichskasse von 1948	
Gewinne	sogen. Ölmühlen-"preis"-ausgleich; Abschöpfungen	
Vermögen	Lastenausgleich; Umlegung; Enteignung zugunsten Dritter; Stilllegungsfinanzkassen; alle Arten von Schadensversicherungen	
Kapital	Aufbringungsumlage für die Osthilfe; Investitionshilfe; Ausgleichsumlage zur Förderung der belgischen und italienischen Kohlengruben; Filmwirtschaftsfonds; Kohleabgabe für den Bergarbeiterwohnungsbau	
Einkommen	Sozialversicherung; Familienlastenausgleichskassen; Hebammen-Mindesteinkommensgarantie; Lohnfortzahlung; Mutterschaftshilfe; Urlaubsgeld; Brotver sorgungsabgabe; Fettsteuer	
Liquidität	geplanter Sicherungs-Garantiefonds der Banken	

1) Siehe die Ausführungen auf Seite 101 ff, 167 ff

2) vgl. die einschlägigen betriebswirtschaftlichen Lehrbücher
Von Kosten-, Frachten- und Ertragsausgleichseinrichtungen spricht auch andeutungsweise
Huber, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht S. 175

Das eigenartige an den Ausgleichseinrichtungen ist es nun, daß das technische Vehikel der Ausgleichsobjekte immer Geld ist¹⁾.

Als weiteres Zwischenergebnis können wir festhalten, daß die Ausgleichseinrichtungen politisch betrachtet ein Instrument zur Einkommens- bzw. Vermögensumverteilung darstellen, während die eigentlichen Umverteilungsobjekte betriebswirtschaftlich betrachtet recht differenziert sein können und deshalb kein konstitutives Merkmal der Ausgleichseinrichtungen darstellen.

7. Die Ausgleichstechnik als Wesensmerkmal der Ausgleichseinrichtungen

Wenn - nach Schmölders²⁾ - Steuertechnik die Kunst ist, "einen Steuergedanken in die Tat umzusetzen", kann man unter Ausgleichstechnik die Kunst verstehen, einen Ausgleichsgedanken in eine praktikable Gesetzesform umzugestalten, wozu alle organisatorischen und juristischen Maßnahmen zur Abgabenerhebung und Mittelverwendung der Ausgleichseinrichtungen gerechnet werden müssen, angefangen mit der Wahl der Bezeichnung der einzelnen Ausgleichseinrichtungen über die Bestimmung der Abgaben- und Ausschüttungstatbestände, Abgabensätze sowie das Zeitpunktes der Einführung bis hin zur Anforderung der Abgaben und zur Ausschüttung der Mittel etc...³⁾.

Die Ausgleichstechnik wird im Schrifttum nur von Weber und Steindorff⁴⁾ angeschnitten, wobei beide für die von ihnen untersuchten Ausgleichseinrichtungen zu dem Ergebnis kommen, daß die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen keine näheren Bestimmungen über die äußere Gestalt der Ausgleichseinrichtung enthalten. Die Technik der Abgabenerhebung und Mittelverwendung ist in diesen Fällen nur spärlich gesetzlich festgelegt, weshalb bei gleicher gesetzlicher Normierung mehrere Ausgleichstechniken denkbar gewesen wären.

Diese, für spezielle Untersuchungen gemachte Aussagen lassen sich bis zu einem gewissen Grade verallgemeinern, denn bei einer Vielzahl von Ausgleichseinrichtungen wird die Ausgleichstechnik in den betreffenden Gesetzen und Verordnungen sehr vernachlässigt.

So beschränken sich viele Rechtsgrundlagen der Ausgleichseinrichtungen auf eine Bestimmung des Ausgleichsziels, während die Bezeichnung der Ausgleichseinrichtung in der Regel von der Wissenschaft nachgeholt wird und die wichtigsten Tatbestände der Ausgleichseinrichtungen in Verordnungen oder Verwaltungsrichtlinien festgelegt werden.

Welche rechtlichen Folgen diese mangelhafte abgabentechnische Ausgestaltung der Ausgleichseinrichtungen zur Folge hat bzw. zur Folge haben sollte, kann in dieser Arbeit später⁵⁾ nur noch am Rande gestreift werden. Sie ist jedoch hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Gesetz- bzw. Tatbestandsmäßigkeit der Abgabenerhebung und des Art. 80 I GG von großer rechtlicher Bedeutung.

1) Theoretisch betrachtet richtig wäre deshalb eine Bezeichnung der Ausgleichseinrichtungen nach ihren Ausgleichsobjekten, z.B. Frachtkosten-AE; Ertrag-AE; Gewinn-AE; etc.; zumindest beim Vergleich mit der herrschenden Benennung der Ausgleichseinrichtungen als Preisausgleichskassen, denn ausgeglichen werden in den Ausgleichseinrichtungen keine Preise, denn diese sind ja Marktdaten und werden durch die Einführung der Ausgleichseinrichtung nicht verändert, sondern ausgeglichen werden Kosten, Erträge, Gewinne, Vermögen etc.

2) zit.: Schmölders, Steuertechnik S. 170

3) vgl.: Schmölders, Steuertechnik S. 170

4) vgl.: Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftl. Marktordnung S. 25 f; Steindorff, Finanzielle Einrichtung S. 440

5) siehe die Ausführungen auf Seite 379

Hinsichtlich der Begriffsrelevanz der Ausgleichstechnik kann jedoch gesagt werden, daß dieselbe kein konstitutives Element einer Definition der Finanzrechtsinstitution "Ausgleichseinrichtung" darstellt, und zwar aus folgenden Gründen:

- In den anderen Begriffsdefinitionen des allgemeinen Finanzrechts - z.B. Steuer, Subvention etc. - ist die jeweils angewandte Technik ebenfalls nicht in den Begriffsdefinitionen erwähnt.
- Die Frage der Ausgleichstechnik ist keine Frage des "Seins", sondern eine Frage des "wie Seins" und deshalb nicht von begrifflich-definitiver Bedeutung.
- Die den Ausgleichseinrichtungen zugrundeliegenden Ausgleichstechniken sind zu vielseitig, um in einem repräsentativen Stichwort in einer Definition über die Ausgleichseinrichtungen untergebracht werden zu können.

8. Die Geschlossenheit des Ausgleichssystems

Als ein wichtiges und häufig betontes Element der Ausgleichseinrichtungen wird im Schrifttum ausgeführt, daß die Ausgleichsmaßnahmen ohne Verwendung von Steuergeldern durchgeführt werden, daß aber andererseits die Ausgleichsabgaben nur in einem solchen Umfang erhoben werden dürfen, wie sie zur Speisung des Zuschußsystems notwendig seien¹⁾. Mit anderen Worten ausgedrückt müsse eine Ausgleichseinrichtung so funktionieren, "daß weder Überschüsse entstehen noch Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln an die Kasse geleistet werden"²⁾, denn die Ausgleichseinrichtungen seien ein in sich abgeschlossenes System.

Begründet wird dieses Geschlossenheitsmerkmal der Ausgleichseinrichtungen mit dem Argument, daß die Ausgleichseinrichtungen Selbsthilfemaßnahmen der Wirtschaft zugunsten der Wirtschaft seien, weshalb die Finanzierung der Ausgleichseinrichtungen nur auf ständischer Grundlage geschehen solle³⁾.

Auch der Europäische Gerichtshof hat im Rahmen eines Urteils zum Schrottpreisausgleich ausgeführt, daß es unzulässig gewesen wäre, wenn die Hohe Behörde eventuell entstehende Fehlbeiträge aus eigenen Mitteln gedeckt hätte⁴⁾.

Wenn man einmal von den Besonderheiten der montanrechtlichen finanziellen Einrichtungen abieht⁵⁾, so läßt sich doch der Grundsatz der Geschlossenheit der Ausgleichseinrichtungen nur bedingt aufrechterhalten, weshalb auch schon von anderer Seite Kritik laut wurde⁶⁾.

- Es ist zwar richtig, daß viele Ausgleichseinrichtungen sich als geschlossene Systeme darstellen, doch zwingend ist dies überhaupt nicht, denn es gibt sehr viele Ausgleichseinrichtungen, bei welchen der Ausgleichsfonds auch mit öffentlichen Mitteln gespeist werden bzw. wurden, wie z.B.

Lastenausgleich, Sozialversicherung, Hebammenmindesteinkommensgarantie, Rationalisierungskasse des Steinkohlenbergbaus, Ehestandshilfen u.a.,

1) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 216; Regierungsbegründung zum LAG BT.-Dr. I/1800 S. 5

2) zit.: Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtungen S. 163

3) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 217

4) vgl.: EuropGH, U.v. 13.6.1958 Nr. 9/56 Rspr. IV S. 33, 120

5) bei welchen die wettbewerbsrechtliche Problematik eine große Rolle spielt,

6) vgl.: Pinckernelle, Korreferat S. 461

und zwar ohne daß je ein Gericht oder eine Literaturmeinung deswegen die Rechtswidrigkeit einer solchen Ausgleichseinrichtung festgestellt hätte.

- Die systemimmanente Zweckbindung der Ausgleichseinrichtungen gebietet nur, daß Ausgleichsmittel nicht zweckentfremdet verwendet werden, sie verbietet aber nicht, daß auch von Dritter Seite noch weitere Mittel in die Fonds fließen.
- Es wäre ökonomisch und rechtlich in dreifacher Weise widersinnig, Zuschüsse an die Ausgleichseinrichtungen zu verbieten, denn
 - a) wäre es unverständlich, wenn der Staat nicht die bereits bestehenden Ausgleichseinrichtungen benützen dürfte, um erhöhte Zuwendungen an die Begünstigten zu zahlen,
 - b) wäre es unklug, wenn die Ausgleichsfonds, welche ja häufig aus wirtschaftlichen Notsituationen entstanden sind, Hilfe von Dritter Seite abschlagen müßten,
 - c) führt die Hilfe von Dritter Seite zur Entlastung der Wirtschaft, und das ist meistens sinnvoll.
- Die Forderung von Much¹⁾, daß die Einnahmen und Ausgaben einer Ausgleichseinrichtung kurzfristig, also innerhalb eines Haushaltsjahres einen ausgeglichenen Saldo aufweisen sollen, kann zwar als schöne Regel betrachtet werden, die eine Garantie dafür darstellen soll, daß die Ausgleichsmittel möglichst schnell umverteilt werden, sie ist jedoch nicht für alle Typen von Ausgleichseinrichtungen von Geltung.

So nicht für die sogen. "intertemporalen" Ausgleichseinrichtungen, welche auf die zeitweise Gewinnung von Überschüssen angelegt sind, die dann beim Wechsel der wirtschafts- und sozialpolitischen Situation wieder abgebaut werden, wie z.B. bei /beim

Importausgleichsgesetz, Getreide-Report-Ausgleich von 1959/60, alle Arten von Versicherungen, sofern sie einen Deckungsstock besitzen;

oder deren Finanzierung so aufgebaut ist, daß die Ausgleichszahlungen zunächst mit Kreditenvorfinanziert werden, die dann durch die Erhebung der Ausgleichsabgaben gefillt werden, wie z.B. bei

der Mühlenstilllegungskasse, dem Rationalisierungsverband des deutschen Steinkohlenbergbaus, der Aufbringungsumlage der Osthilfe.

- Überhaupt keine Geltung kann das Prinzip des "ausgeglichenen Saldos" für die Schadensausgleichseinrichtungen haben, die gewöhnlich Versicherungen genannt werden. Bei diesen basiert ja der Grundgedanke auf dem Prinzip, daß man zunächst einmal einen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechneten Vermögensstock anlegt, welcher bei Eintritt von Schadensfällen wieder abgebaut wird, wobei dieser Abbauprozess sich bei Finanzmängeln so beschleunigen kann, daß die laufenden Versicherungsbeiträge sofort zur Schadensausgleichung verwendet werden müssen, ja daß die Beiträge sogar ständig erhöht werden müssen, weil die Defizite die gesamte Versicherungseinrichtung bedrohen, welche teilweise dann durch Zuschüsse aus den Staatsetats gedeckt werden müssen, was schon seit Jahren zur Aufrechterhaltung der Sozialversicherung vorgenommen werden muß.
- Die Forderung schließlich, daß die Ausgleichseinrichtungen keine höheren Ausgleichsabgaben erheben sollen als für ihre Ausgleichszwecke nötig seien, ist kein besonderes Wesensmerkmal der Ausgleichseinrichtung, sondern eine Umformulierung des Steuerminimierungs-

1) vgl.: Much, Diskussionsbeitrag S. 464

oder Sparsamkeitsprinzips, welches für alle Arten von Abgaben Geltung hat.

- Schließlich gibt es bei den Ausgleichseinrichtungen noch das Problem, daß dieselben bei ihrer Auflösung einen gewissen Überschuß oder ein Defizit hinterlassen, deren haushaltstechnische Übernahme

- a) auf den Bundeshaushalt (oder Länderhaushalt)
- b) auf einen anderen Ausgleichsfonds
- c) durch Rückverteilung an die Abgabepflichtigen
- d) Erhebung von Nachschüssen

ebenfalls eine Durchbrechung des Prinzips des geschlossenen Finanzsystems in den Ausgleichseinrichtungen darstellt.

- Letztlich kann die, die Ausgleichseinrichtung verwaltende Körperschaft, wegen fehlerhafter Durchführung derselben, zu Schadensersatzleistungen herangezogen werden, welche jedoch wegen der Zweckbindung der Ausgleichsmittel in der Regel nicht aus dem Ausgleichsfonds bestritten werden dürfen, die aber wirtschaftlich betrachtet als Zuschüsse zum Ausgleichsfonds anzusehen sind¹⁾.

Aus den oben dargestellten Argumenten und Überlegungen ergibt sich, daß weder ein Zuschußverbot, noch das Überschußverbot als konstitutives Wesensmerkmal für eine Begriffsdefinition der Ausgleichseinrichtungen in Frage kommen kann, weil das Prinzip des ausgeglichenen Saldo allenfalls als eine normative Maxime zur richtigen Bewirtschaftung der Ausgleichseinrichtungen angesehen werden kann, welche jedoch, weil es eine ganze Reihe von Ausnahmen gibt, nicht in eine Begriffsdefinition aufgenommen werden soll.

9. Die Verwaltungsorganisation der Ausgleichseinrichtungen als beschreibendes Wesensmerkmal der Ausgleichseinrichtungen

Für die technische Durchführung der Ausgleichseinrichtungen bedient sich der Gesetzgeber sehr häufig besonderer Verwaltungsorganisationen, wobei er

- a) entweder auf schon bestehende Verwaltungsträger zurückgreift, so

Ausgleichseinrichtungen des Reichsnährstandes	- Hauptvereinigungen und Reichsstellen
Umlegungs-AE	- Gemeinden
Wildschadensausgleichskassen	- Jagdgenossenschaft
Ölmühlenpreisausgleich	- Reichsstelle für Fette
interne Frachtausgleichskasse	- Schifferbetriebsverband Jus et Justitia, Duisburg
ext. Frachtausgleichskasse für Kohle nach Westdeutschland	- Schifffahrtsverband für das westdeutsche Kanalgebiet, Dortmund
Frachtausgleichseinrichtungen der Ernährungswirtschaft	- EVSt - Amt für Ernährungswirtschaft, Frankfurt
Familienlastenausgleichseinrichtung (Kindergeld)	- Berufsgenossenschaften
Ertragsausgleich der Zigarrenindustrie	- Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gaststätten, Mannheim
Gemeinschaftshilfe der gewerblichen Wirtschaft	- Standesorganisationen der Wirtschaftsbranchen (Kammern)

1) so auch: Pinckernelle, Korreferat S. 461

Rückversicherung der lohnfortzahlungs- pflichtigen Kleinbetriebe	- soziale Krankenkassen
Bad. Brand-Währungsschaden-AE	- Gebäudeversicherungsanstalt Baden
Ausgleichumlage für belgische und italienische Kohlenzechen	- Hohe Behörde
Report-AE des Getreidepreisgesetzes von 1959/60	- Mühlenstelle
Exportförderungseinrichtungen	- Hauptvereinigungen
AE zur Altölbeseitigung	- Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altöl- beseitigung beim Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft

b) oder eigens für die Durchführung von Ausgleichseinrichtungen die entsprechenden Verwaltungs-
organisationen gründet, so:

Sozialversicherung	- Versicherungsanstalten
Abschöpfungen	- Einfuhr- und Vorratsstellen
Presseabgabe (1922)	- Rückvergütungskasse der deutschen Presse
Soforthilfe	- Ämter und Sondervermögen für Soforthilfe
Lastenausgleich	- Ämter und Sondervermögen Lastenausgleich
Rationalisierungskasse des Stein- kohlenbergbaus	- Rationalisierungsverband, Essen
Mühlenstillegungsfinanzkasse	- Mühlenstelle, Bundesmühlenkontor GmbH, Bonn
Filmförderungskasse	- Filmförderungsanstalt Berlin
Lohnausgleichskasse West-Berlin	- Lohnausgleichskasse West-Berlin
Investitionshilfe	- Sondervermögen Investitionshilfe (verwaltet durch Industriekreditbank, Düsseldorf)
Berufsausbildungsbeiträge West-Berlin	- Ausgleichstock für Berufsausbildung
Frachtausgleich für Walzwerksfertig- erzeugnisse	- Kasse für den Preisausgleich der eisenverarbeiten- den Betriebe revierferner Länder, Düsseldorf
Fracht-AE für Gießereiroheisen	- Preisausgleichskasse für Gießereiroheisen, Essen
Fracht-AE für die eisenverbrauchende Wirtschaft West-Berlin	- Ausgleichskasse, Berlin
Kohleabgabe für Bergarbeiterwohnungs- bau	- Treuhandstelle des Bundes
Mühlenausgleich v. 1948	- Mühlenausgleichskasse

c) die Durchführung von Ausgleichseinrichtungen den für den entsprechenden Ordnungsbereich
maßgeblichen Ministerien überträgt, so

Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich	- Bundes- und Länderlandwirtschaftsministerium, aber auch Ämter für Landwirtschaft, Landesver- einigungen
Getreidepreisausgleich 1948	- Verwaltung für Landwirtschaft
Hebammen-Mindesteinkommensgarantie	- Länder, teilweise Gemeinden
Düngemittelumlagen ab 1910	- Preisausgleichstellen beim Reichsministerium für Wirtschaft, Ernährung und Landwirtschaft

d) oder die Durchführung von Ausgleichseinrichtungen Personen des privaten Rechts überläßt oder
auferlegt, so

Aufbringungumlage der Osthilfe	- Bank für Industrieobligationen, Berlin
Ertrags-AE zwischen Natur und Kunst- kautschuk	- Chemie-Treuhand GmbH, Frankfurt

- | | |
|--|---|
| Seefisch-Stützungsversicherung | - zunächst Ausgleichsstock für Seefische bei der Hauptvereinigung des Reichsnährstandes, dann oberste Landesbehörden, als Treuhänder die Seefischmarktgesellschaften der Küstenländer, dann Seefisch-Absatz GmbH, Bremerhaven |
| Kali-Ausgleichseinrichtungen | - Deutsches Kalisyndikat GmbH |
| Zündholzumlage von 1919 | - Zündholzindustrie GmbH Berlin |
| Fracht-AE für Steinkohle nach Süddeutschland | - Oberrheinische Kohleunion Bettag, Puton & Co, Mannheim |
| Fracht-AE für Braunkohle nach Süddeutschland | - Reederei Braunkohle GmbH, Wesseling, Köln |
| Fracht-AE für Mineralöl | - Zentralausschuß der deutschen Binnenschifffahrt e.V., Beuel |
| Schrottausgleichskasse | - Ausgleichskasse für eingeführten Schrott, Gemeinsames Büro für Schrottverbraucher (privatrechtlich eingeführt) ab 1958 Hohe Behörde |
- e) oder schließlich die Finanzverwaltung als i.e.S. bemüht, die Ausgleichsabgaben zu erheben, so Lastenausgleich, Materialsteuer der Zuckerwirtschaft, Brennsteuer und Betriebsauflage, Fettsteuer, Brotversorgungsabgabe, Heizölsteuer,
- f) oder die Zahlungen direkt zwischen den belasteten und begünstigten Personengruppen zu leisten sind, so
- | | |
|--|---|
| Ersparnisbetrags-AE der Milchwirtschaft | - ein Teil des Aufkommens ging jedoch an das BM. für E.L.F. |
| Lohnfortzahlung | - Unternehmer leisten direkt an ihre Arbeitnehmer |
| Mutterschaftshilfe | |
| Urlaubsgeld | |
| Zuschuß zum Krankengeld | |
| Zuschuß zur Krankenversicherung der Angestellten | |

Diese zunächst recht sonderbare Verwaltungspraxis läßt sich nun einerseits damit erklären, daß so spezielle Abgaben wie die Ausgleichsabgaben sich psychologisch und politisch viel leichter rechtfertigen lassen, wenn die entsprechenden Berufs- und Standesorganisationen bei der Verwaltung derselben beteiligt sind, und weil andererseits die wirtschaftslenkenden Ministerien die größere Sachkenntnis und Lenkungsintuition haben als die eigentliche Finanzverwaltung. Häufig werden bzw. wurden die Ausgleichsmechanismen auch nur deswegen verselbstständigt, um die Dinge organisatorisch besser in den Griff zu bekommen.

Die besondere Verwaltungspraxis bei der Durchführung von Ausgleichseinrichtungen durch Nichtfinanzbehörden wird von manchen Autoren als ein besonderes Wesensmerkmal der Ausgleichseinrichtungen angesehen¹⁾. Müllenbusch und Lübeck fordern sogar, daß Ausgleichsabgaben nur von Marktverbänden bzw. wirtschaftslenkenden Körperschaften erhoben und verwaltet werden

1) so: Weber, Dienst- und Leistungspflichten S. 82; Bühler, Lehrbuch I S. 4; Probst, Abgaben zur Lenkung S. 455; Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 70; und Rechtsprechung, vgl. Seite 73

dürfen¹⁾). Diese Meinung ist von der Rechtspraxis natürlich schon längst überrollt worden, wenn es auch Tatsache ist, daß die meisten Ausgleichseinrichtungen, obwohl sie doch finanzielle Mechanismen darstellen, nicht von Finanzbehörden verwaltet und durchgeführt werden.

Diese Erscheinung ist zwar als eine Besonderheit des Ausgleichswesens anzusehen, hat jedoch mit der gestellten Frage nach dem Wesen bzw. einer gesuchten Definition für die Ausgleichseinrichtungen nichts zu tun, denn

1. ist es rechtlich noch ungeklärt, ob die Durchführung von Ausgleichseinrichtungen durch Nichtfinanzbehörden, sondern durch staatliche, halbstaatliche und nichtstaatliche Lenkungsorganisationen überhaupt rechtmäßig ist. Die Klärung dieser Frage hängt
 - a) von der Frage ab, ob die Ausgleichsabgaben nicht doch finanzrechtliche Abgaben sind, und
 - b) ob auch Nichtfinanzbehörden, Steuern erheben und verwalten dürfen. Denn sollte sich entgegen der heute herrschenden Rechtsprechung herausstellen, daß die Ausgleichsabgaben samt und sonders Steuern sind, so wird deren Rechtmäßigkeit problematisch;
2. werden eine ganze Reihe von Ausgleichseinrichtungen bereits heute durch Finanzbehörden verwaltet und es ist in Zukunft nicht auszuschließen, daß kommende Ausgleichsmaßnahmen ebenfalls von den Finanzbehörden wahrgenommen werden;
3. ist es hinsichtlich der Verwaltungsorganisation der Ausgleichseinrichtungen wie bei derjenigen der Steuern. Die Art und Weise der Verwaltung hat auf Begriff, Definition und Systematik der Ausgleichseinrichtung genauso wenig Einfluß, wie der Steuercharakter einer Abgabe von deren Verwaltungsorganisation abhängt²⁾.

10. Der politische Ausnahmecharakter der Ausgleichseinrichtungen

Veränderlichkeit sei ein Kennzeichen, so behauptet Probst³⁾, des Rechts der wirtschaftslenkenden Abgaben. „Sie tauchen auf, verschwinden gelegentlich wieder, ändern ihre Zweckbestimmung und damit auch ihr Wesen, werden in Reserve gehalten und dann eines Tages angewendet“⁴⁾. Denselben Gedanken spricht auch Krawielicki an, wenn er von den finanziellen Einrichtungen des Montan-Rechts behauptet, daß sie eine Ausnahmeerscheinung seien, die so organisiert sein müßten, daß sie den betroffenen Wirtschaftszweigen innerhalb eines angemessenen Zeitraums die Rückkehr zum Normalzustand erlauben müßten⁵⁾. Eine finanzielle Ausgleichseinrichtung als Dauererscheinung sei nur unter ganz extremen Bedingungen zulässig, weshalb auch noch andere Autoren den Ausnahmecharakter der oder einzelner Ausgleichseinrichtungen betonen⁶⁾.

1) vgl.: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425; Lübeck, Das Abgabewesen S. 61

2) siehe Seite 101

3) vgl.: Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 450

4) zit.: Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 450

5) vgl.: Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtungen S. 162

6) Diese Auffassung wird im Prinzip von all jenen Autoren vertreten, die in den Ausgleichseinrichtungen ein wirtschaftslenkendes Maßnahmegesetz sehen, so z.B. Hamann, Zweifelsfragen zum Investitionshilfegesetz S. 642; Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Investitionshilfe S. 421; Schiller, Wirtschaftspolitik S. 225; Abel, Agrarpreise S. 90; Schüle, Finanzielle Einrichtung S. 475; Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtung S. 152; Much, Diskussionsbeitrag S. 465; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 448; Ehlermann, Wirtschaftslenkung und Entschädigung S. 145; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 21; Weides, Staatliche Selbsthilfefonds S. 296

Für diesen Ausgleichscharakter sprechen eine Reihe von Gründen, so insbesondere die Tatsache, daß es eine Reihe von Ausgleichseinrichtungen gibt oder gab, die zeitlich befristet oder quantitativ begrenzt sind, so z.B.

der Lastenausgleich	- bis 1978	
die Investitionshilfe	- bis 1955	- 1 Milliarde DM
die Ausgleichseinrichtung im Übergangsstadium der Montan-Union	- bis 1958	
die Aufbringungsumlage der Osthilfe		- 5 Milliarden RM

Außerdem unterliegen die Ausgleichseinrichtungen relativ häufig Veränderungen in der Tatbestandsausgestaltung und in der Abgabenhöhe oder die Abgabensätze werden von Fall zu Fall festgesetzt, wie dies z.B. bei den Abschöpfungen der Einfuhr- und Vorratsstellen der Fall ist. Für den Ausnahmecharakter der Ausgleichseinrichtung spricht weiterhin die Tatsache, daß sie als Maßnahmegesetz den ordnungspolitischen Gegebenheiten angepaßt werden sollen, wie dies selbst in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck kommt¹⁾. Dies ist im Prinzip ein Problem der Verkalkung bzw. Versteinigung von Maßnahmegesetzen überhaupt.

Es gibt jedoch eine Reihe von Argumenten und Tatsachen, die gegen den Ausnahmecharakter der Ausgleichseinrichtungen sprechen, so z.B. daß das Ausnahmepostulat auf keinen Fall als ein essentielles, sondern allenfalls als ein normatives Kriterium angesehen werden kann, welches im Prinzip zunächst eine politische Maxime darstellt, mit der Aussage, in Ablaufprozesse mit Ausgleichseinrichtungen wegen ihrer politischen und finanziellen Intensität erst dann einzugreifen, wenn dies unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Erforderlichkeit notwendig erscheint (Subsidiaritätsprinzip).

Außerdem ist der Begriff der Ausnahme im Zusammenhang mit der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik viel zu unbestimmt und politisch zu vielseitig interpretierbar, als daß man damit den Regelfall von der Ausnahme abgrenzen könnte.

Weiterhin gibt es neben einer Reihe von "kurzlebigen" Ausgleichseinrichtungen auch eine große Zahl von Ausgleichseinrichtungen, die sich schon seit Jahrzehnten halten bzw. gehalten haben und an deren Beseitigung niemand denkt bzw. lange niemand dachte, wie z.B.

Sozialversicherung (seit 1883); Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich (1930 bis 1968); Lohnfortzahlung (seit 1930); Abschöpfungen der Einfuhrorganisationen (seit 1933); Wildschadensausgleichskassen (seit 1937); Hebammen-Mindesteinkommensgarantie (seit 1938); Frachtausgleichseinrichtungen (seit Reichsnährstand); Lastenausgleich (1952 bis 1978); u.a.

so daß man auch für die Ausgleichseinrichtungen behaupten kann, daß sie der sogen. Carnad'schen Regel unterliegen, nach der keine Abgabe so gut wie eine bestehende und keine Abgabe so schlecht wie eine neu einzuführende ist.

Unter allen Ausgleichseinrichtungen sind die dauerhaftesten die öffentlich-rechtlichen Versicherungen, die als Schadens- und Einkommenssicherungsausgleichseinrichtungen ihrer Natur nach, wenn sie einmal vom Staat eingeführt sind, Ewigkeitscharakter tragen, denn daß die Sozialversicherung, die Gebäudebrandschadensversicherungen etc. nur vorübergehender Natur sein bzw. wieder abgeschafft werden sollen, ist politisch und rechtlich kaum denkbar. Die hierbei auftauchende Frage, ob der Staat überhaupt rechtlich dazu berechtigt ist, öffentlich-rechtliche Versicherungen wieder abzuschaffen, wird noch etwas angeschnitten werden²⁾.

1) vgl.: BVerfG, U.v. 27. Jan. 1965 - BB 1965 S. 139

2) siehe Seite 201

Die "Ausnahme"-Forderungen der Literatur basieren vom Prinzip her betrachtet auf der Theorie der neutralen Finanzpolitik des Liberalismus und dem Glauben an die harmonische Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft durch die "invisible hand".

Da die liberale Besteuerungstheorie jedoch längst überholt ist¹⁾, und auch die Vielzahl der Ausgleichseinrichtungen beweist das Gegenteil des "Ausnahme"-Postulats, kann das Ausnahmekriterium nicht in eine Begriffsbestimmung aufgenommen werden, zumal es allenfalls normativen Charakter trägt.

Es kann deshalb festgestellt werden, daß die Ausgleichseinrichtungen ihre Entstehung in der Regel einer wirtschaftlichen oder sozialen Ausnahmesituation verdanken. Dies ist aber keine große Erkenntnis, weil wenn im wirtschaftlichen und sozialen Ablauf alles so wäre,²⁾ wie es sich der Gesetzgeber wünscht, so müßte man keine politischen Instrumente einsetzen.

11. Der Ausgleichsgeist, die Ausgleichsprinzipien, das Prinzip der Solidarität als normative Wesensmerkmale der Ausgleichseinrichtungen

In den Abhandlungen der Literatur kommt bei einer ganzen Reihe von Autoren die Überzeugung zum Ausdruck, daß den Ausgleichseinrichtungen ein ganz bestimmter Ausgleichsgeist, ein gemeinsames Interesse, ein in der Gemeinschaft wurzelnder Ausgleichsgedanke, das Prinzip der Solidarität oder das Ausgleichsprinzip³⁾ schlechthin, zugrundeliege und zugrundeliegen müsse, welche die moralische Rechtfertigung der Ausgleichs- bzw. Umverteilungsmaßnahmen abgeben soll.

Denn nach Much liegt "wohl jeder finanziellen Einrichtung ein bestimmtes Ausgleichsprinzip zugrunde, eine immanente Rechtfertigung für die im konkreten Fall vorgenommene Zusammenführung und Wiederverteilung von Finanzmitteln unter Unternehmen"⁴⁾.

Dieses sogen. Ausgleichsprinzip ist vom ordnungspolitischen Zweck der Ausgleichseinrichtung grundsätzlich zu unterscheiden. Der Zweck eines politischen Instruments wird vom Staat diktiert, während das mit dem Stichwort "Ausgleichsprinzip" etc. angeschnittene Problem sich sozusagen auf die moralische Zustimmung der von den Ausgleichseinrichtungen betroffenen Staatsbürgern bezieht. Dabei ist nach der Ansicht vieler Autoren von der gesamten Lage eines Unternehmenszweiges oder einer Gemeinschaft auszugehen, deren gemeinsamen Interessen die Ausgleichseinrichtung diene⁵⁾, wobei es von sekundärer Bedeutung sei, ob sich die individuellen Interessen jedes einzelnen Unternehmens mit denen der Gemeinschaft deckten. Das Kriterium des gemeinsamen Interesses bzw. der Solidarität sei vielmehr aus der Betrachtung der gemeinsamen Lage des gesamten Wirtschaftszweiges zu gewinnen⁵⁾.

1) siehe Seite 132 f

2) siehe die Ausführungen auf Seite 137 ff

3) vgl.: Much, Diskussionsbeitrag S. 465; Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 78; Weber, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 10; Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtung S. 158; Mai, Sonderabgaben S. 108; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 453; Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 210; und die auf Seite 76 f Anm. 5, 6 zitierten Autoren und die versicherungsrechtliche und sozialpolitische Literatur.

4) zit.: Much, Diskussionsbeitrag S. 465

5) vgl.: Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtungen S. 158; "Gemeinnutz geht vor Eigennutz" zit.: Hamann, Vorteilsausgleichung S. 2815; Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 71

Mai möchte das Ausgleichsprinzip jedoch nicht nur auf eine bestimmte Unternehmergruppe beschränkt sehen, sondern führt zur Lastenausgleichseinrichtung aus, daß der Krieg eine solidarische Gemeinschaft geschaffen habe und daß es in der Natur der Sache liege, daß die schädigenden Folgen des Krieges von allen gemeinsam getragen werden müßten, eine Ansicht, die in der Lastenausgleichsliteratur allgemein beheimatet ist¹⁾.

Etwas abstrakter ausgedrückt führt Ipsen deshalb aus, daß Ausgleichsmaßnahmen häufig "die weiche Ablösung nach Grund und Höhe strittiger Entschädigungsansprüche aus Enteignung und Aufopferung"²⁾ beinhalten würden, weshalb bereits Kurjo früher formuliert hat: "Der Ausgleichsgedanke wurzelt daher im Entschädigungsrecht"³⁾.

Ähnliche Auffassungen vertreten auch Hamann, Emig, Merkel u.a.⁴⁾, die in ihren Untersuchungen zu dem Ergebnis kommen, daß durch das Wesen der Marktordnungen bedingte schädigende Eingriffe, regelmäßig anderen Gliedern des gleichen Wirtschaftszweiges zugute kämen, weshalb der allgemeine Rechtsgrundsatz anzuwenden sei, daß innerhalb einer Gesamtheit Vorteile und Nachteile angemessen verteilt oder ausgeglichen werden müßten. Die Ausgleichseinrichtungen sind deshalb nach Ansicht dieser Autoren Ausdruck eines "nicht-enteignungsrechtlichen", sondern dem Marktordnungsrecht entspringenden Entschädigungsanspruchs zugunsten der betroffenen Betriebe und zu Lasten der begünstigten Betriebe, wobei insbesondere Ausgleichszahlungen für Betriebsstillegungen oder Kontingentseinschränkungen etc. als Beispiele zitiert werden.

Als ein weiteres Ausgleichsmotiv wird in der Literatur die protektionistische Förderung von in der Entwicklung nachhinkenden Betrieben angegeben, um dieselben an das gewünschte Niveau der Technik und Wirtschaft heranzuführen⁵⁾, wobei es sich hier weniger um eine Anwendung einer Variante des Ausgleichsprinzips, sondern eher um den Einsatz eines Art Subventionsprinzips⁶⁾ handelt.

Ein nicht zu übersehender Ausgleichsgrund beruht im Fürsorge-, Sozial- und Versorgungsprinzip für wirtschaftlich schwache Personengruppen, was insbesondere von Ipsen, Mai, Forsthoff⁷⁾ betont wird, um in Not- und Krisenlagen, die nicht durch staatliche Maßnahmen ausgelöst wurden, zwischen nicht und wenig Betroffenen und stark Benachteiligten auszugleichen.

Als letzter moralischer Rechtsfertigungsgrund für die Erhebung und Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen werden die gemeinsamen Schadens- und Gefährdungslagen innerhalb einer Unternehmer-, Berufs- und sonstigen Lebensgemeinschaften angesehen, die eine öffentliche Versicherungspflicht auslösen. Nach Kurjo⁸⁾ rechtfertige eine solche Gefahrengemeinschaft die Erhebung von Ausgleichsabgaben, wobei dieser allerdings übersieht, daß es sich bei diesen Ausgleichseinrichtungen dann um, vom Versicherungsprinzip beherrschte Versicherungen handelt, welche jedoch durch das Ausgleichsprinzip im traditionellen Sinne häufig überdeckt werden.

1) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 108

2) zit.: Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater S. 48

3) zit.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 63

4) vgl.: Hamann, Vorteilsausgleichung im Wirtschaftsrecht S. 2814 ff; Emig, Das Recht der Ernährungswirtschaft S. 45; Merkel, Das Recht der landwirtschaftlichen Marktordnung S. 14; Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 63; Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425

5) vgl.: Much, Diskussionsbeitrag S. 466

6) Der Begriff "Subventionsprinzip" ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur nicht geläufig, sondern wird, soweit übersehbar, nur von Eppe, Subventionen und staatliche Geschenke S. 61, benutzt.

7) vgl.: Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, S. 19 ff; Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater S. 45; Mai, Sonderabgaben S. 111; und sozialrechtliche und -politische Literatur

8) vgl.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 64, 71

Sortiert man die verschiedenen Motive bzw. Prinzipien, die eine "Ausgleichung" des Vermögens bzw. Einkommens zwischen den verschiedenen Gruppen von Staatsbürgern moralisch rechtfertigen sollen¹⁾, so könnte man in etwa zu folgenden, auch im Schrifttum zu findenden Prinzipien kommen:

- a) das Vorteilsausgleichsprinzip¹⁾ bzw. Äquivalenzprinzip
- b) das Nachteils-, Schadensausgleichs- bzw. Entschädigungsprinzip
- c) das Sozialausgleichsprinzip und Fürsorgeprinzip
- d) das Versicherungsprinzip
- e) das Subventions- bzw. Förderungsprinzip

die jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht ausführlicher erläutert werden können.

12. Zusammenfassung der Zwischenergebnisse und abschließende Umschreibung der Ausgleichseinrichtungen

Faßt man die oben erörterten konstitutiven, normativen und beschreibenden Tatbestandsmerkmale zusammen, so erkennt man in den Ausgleichseinrichtungen ein finanzpolitisches und -rechtliches Instrument, welches sich als ein geschlossenes Finanzierungssystem darstellen soll, das aus einer öffentlichen Abgabe und einer öffentlichen Ausgabe zur Erreichung eines politischen Zwecks zusammengesetzt wird, wobei es begriffsnotwendig ist, daß der Ausgabenteil der Ausgleichseinrichtung gesetzlich voll ausgebildet ist, weil sonst nur eine programmatische Zwecksteuer vorliegt, wobei Übergänge allerdings nicht selten sind, weil auch die Verwendung von Ausgleichsmitteln häufig nur unzulänglich geregelt wird bzw. wurde (z.B. Brotversorgungsabgabe).

Rein tatbestandsmäßig betrachtet sind die Ausgleichseinrichtungen also eine finanzrechtliche Verknüpfung eines öffentlichen Abgabe- und Ausgabeschuldverhältnisses, wobei

- a) eine Ausgleichseinrichtung i.e.S. vorliegt, wenn die Ausgabe als verllorener Zuschuß gewährt wird,
- b) eine vollkommene Kreditsanrichtung vorliegt, wenn die Ausgleichsmittel von den begünstigten Bürgern/Unternehmern wieder an die Aufbringungspflichtigen zurückbezahlt werden müssen,
- c) eine Versicherung vorliegt, wenn die Leistung der Ausgleichseinrichtung von der Existenz eines Versicherungsverprechens und dem Eintritt des Versicherungsfalls abhängig gemacht ist,
- d) verschiedene Sonderformen möglich sind, insbesondere solche, bei welchen eine direkte Leistungspflicht zwischen den Staatsbürgern durch besonderes Gesetz begründet wird (z.B. Lohnfortzahlung, Ersparnisbetrags-AE in der Milchwirtschaft, Enteignung zugunsten Dritter u.a.).

Über den Rechtscharakter der in den Ausgleichseinrichtungen verwendeten öffentlichen Abgaben-

1) zu den Prinzipien der Leistungsverwaltung ausführlich, vgl. Wolff, Verwaltungsrecht III S. 132 ff (m.w.H.); Lepsius, Prinzipien der Leistungsverwaltung, Diss. Münster 1961; zum Vorteilsausgleichsprinzip außerdem die Ausführungen auf Seite 181 zum Beitragsbegriff; zum Nachteilsausgleichsprinzip vgl. die Enteignungsliteratur; zum Sozialausgleichsprinzip die Ausführungen auf Seite 210 und die sozialrechtliche Literatur; zum Versicherungsprinzip die Ausführungen auf Seite 199

und Ausgabenschuldverhältnisse soll mit der obigen Umschreibung und Typisierung nichts ausgesagt werden; sie ist rein tatbestandsmäßig, finanztechnisch aufzufassen.

Normativ werden die Ausgleichseinrichtungen von folgenden Prinzipien beherrscht bzw. sie sollten davon beherrscht sein:

- a) Vorteilsausgleichs- bzw. Äquivalenzprinzip
- b) Nachteils-, Schadensausgleichs- bzw. Entschädigungsprinzip
- c) Sozialausgleichs- und Fürsorgeprinzip
- d) Versicherungsprinzip
- e) Subventions- bzw. Förderungsprinzip
- f) verschiedenen, nur individuell bestimmbaren Haushaltsprinzipien, so vor allem das der Zweckbindung, der Sparsamkeit (Abgabenminimierungsprinzip) u.a.
- g) und wie alle hoheitlichen Eingriffe des Staates in die Freiheitsphäre und das Vermögen der Bürger vom Subsidiaritätsprinzip.

13. Abgrenzung der Ausgleichseinrichtungen gegenüber verwandten Institutionen der Wirtschaftslenkung

Neben den Ausgleichseinrichtungen benützt der Gesetzgeber auch noch eine ähnliche Institution zur Wirtschaftslenkung, nämlich die sogen. Umlagen, die sich von den Ausgleichseinrichtungen dadurch unterscheiden, daß sie für öffentliche Naturalleistungen verwendet werden, wobei über Art und System dieser Leistungen wenig geforscht wurde. Solche Umlagen sind z.B. die/der

- Abgaben zur Finanzierung der Gemeinschaftswerbung im Dritten Reich¹⁾
- Umlage des § 22 MFG zur Förderung der Milchwirtschaft
- Stabilisierungsfonds der Weinwirtschaft²⁾
- Badische Weinabgabe zur Bekämpfung der Reblaus³⁾
- Zentralfonds zur landwirtschaftlichen Absatzförderung⁴⁾
- Beiträge zur Förderung des Fischabsatzes (§ 6 Fischgesetz)⁵⁾
- Abgabe zur Förderung des Fanges und Absatzes von Krabben (§ 8 Fischgesetz)
- Beiträge, Umlagen und Sonderumlagen der Selbstverwaltungskammern⁶⁾
- Abgaben der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr⁷⁾
- Montan-Umlage⁸⁾ u.a.

Der Rechtscharakter dieser Abgaben ist ebenfalls umstritten, wenn auch auf eine Erörterung derselben in dieser Arbeit verzichtet werden muß.

-
- 1) Gesetz über Wirtschaftswerbung v. 12.9.1933 (RGBl. I S. 625)
 - 2) Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiet der Weinwirtschaft v. 29. Aug. 1961 (BGBl. I S. 1622), zuletzt geändert: 24. Aug. 1968 (BGBl. I S. 503)
 - 3) Gesetz über die Aufbringung von Mitteln zur Reblausbekämpfung v. 19. Okt. 1949 (GVBl. S. 472); BVerfGE 7, S. 244 ff
 - 4) Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft v. 26. Juni 1969 (BGBl. I S. 635)
 - 5) vgl.: BVerfGE 20, S. 296 ff
 - 6) vgl.: Bremer, Kammerrecht der Wirtschaft, Berlin 1960; Heyen, Grenzen der Beitragspflicht für Mitglieder der Körperschaften des öffentlichen Rechts, DVBl. 1956 S. 288 ff; Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung, DVBl. 1958 S. 491 ff; Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung, DVBl. 1959 S. 315 ff; u.a.
 - 7) Güterkraftverkehrsgesetz v. 17. Okt. 1952 (BGBl. I S. 697) i.d.Fassung v. 22. Dez. 1969 (BGBl. I 1970 S. 2)
 - 8) siehe Seite 111

Ebenfalls verwandt mit den Ausgleichseinrichtungen ist die Zwecksteuer im traditionellen Sinne, nämlich eine Steuer die programmatisch bestimmt, daß ein Steueraufkommen für bestimmte Ausgaben Zwecke verwendet werden soll. Solche Zwecksteuern¹⁾ gibt es und gab es sehr häufig, so z.B. die/der

Rennwettsteuer von 1905, die zu 50 % zur Förderung der Pferdezucht verwendet wurde und heute in anderer Rechtsform noch wird²⁾

Wehrbeitrag von 1913 zur Finanzierung der Aufrüstung³⁾

Rhein-Ruhrabgabe von 1923 zur Unterstützung des passiven Widerstandes an Rhein und Ruhr⁴⁾

Rentenbankumlage von 1923, die zur Finanzierung der Deutschen Rentenbank verwendet wurde⁵⁾

Hauszinssteuer von 1924 zur Finanzierung des Wohnungsbaus⁶⁾

Weinsteinsteuer von 1925, 1/3 des Aufkommens zur Behebung der Not des Winzerstandes⁷⁾

Feuerschutzsteuer von 1939 wird zur Förderung des Feuerlöschwesens und des vorbeugenden Brandschutzes erhoben⁸⁾

Notopfer Berlin von 1948, welches in den Staatshaushalt der Stadt West-Berlin ohne nähere Zweckbestimmung floß⁹⁾

Verschiedene landesrechtlich geregelte Abgaben zur Förderung des Wohnungsbaus nach dem 2. Weltkrieg

Kraftfahrzeugsteuer (ab 1922)¹⁰⁾ und Mineralölsteuer (ab 1955) wurden bzw. werden für den Straßenbau verwendet.

Die Unterscheidung zwischen traditioneller Zwecksteuer und Ausgleichseinrichtung liegt nun darin, daß eine Ausgleichseinrichtung sich aus zwei vollausgebildeten Schuldverhältnissen zusammensetzt (Abgabe und Ausgabe), während die traditionelle Zwecksteuer nur programmatisch einen Verwendungszweck enthält, womit jedoch nicht gesagt sein soll, daß die Ausgleichsabgaben nicht auch Zwecksteuern sind.

Keine Ausgleichseinrichtungen sind auch die Agrar-, Sozial-, Entwicklungs- und Garantiefonds der EWG, weil sie einmal aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten und nicht durch europ. Ausgleichsabgaben finanziert werden, weil die Verwendung der Mittel häufig dispositiver Natur ist und diese Fonds eben schlichtweg nur Haushalte der EWG sind. Keine Ausgleichsabgabe im obigen Sinne ist auch die Feuerwehrabgabe von Baden-Württemberg¹¹⁾, auch wenn sie so vom Bundesverfassungsgericht bezeichnet wurde¹²⁾, weil es sich bei dieser Abgabe um eine normale Steuer handelt, was noch bewiesen werden wird. Reinen Steuercharakter hat schließlich auch noch die Ausgleichsabgabe von Berlin, die zum Ausgleich ungleicher steuerlicher Belastung auf Einfuhren erhoben wird¹³⁾.

1) vgl. ausführlich: Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 34 ff

2) RGBl. S. 595, vgl. § 16 RennwLottG

3) RGBl. S. 505

4) RGBl. I S. 774

5) RGBl. I S. 943

6) RGBl. I S. 74

7) RGBl. I S. 248

8) RGBl. I S. 113

9) WiGBI. 1948 S. 118

10) RGBl. I S. 396

11) LG. v. 9. Febr. 1960 (GBl. S. 12)

12) vgl.: BVerfG, B.v. 17. Okt. 1961 BVerfGE 13, S. 167 ff

13) LG. v. 2. März 1960 (GVOBl. West-Berlin I S. 91)

3. Abschnitt - Die Auffassungen vom Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben

1. Die Rechtsprechung¹⁾

Ausgleichseinrichtungen und Ausgleichsabgaben waren verschiedentlich Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten vor den höchsten deutschen Gerichten. Aber auch eine Reihe von Entscheidungen verschiedener Verwaltungsgerichtshöfe sind für die Theorie bedeutsam. Über die Art und Weise der Rechtsprechung urteilte Götz mit folgenden Worten:

"Schrittweise, ohne festen dogmatischen Rückhalt aus der Rechtslehre, erkannten das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht die selbständige Bedeutung der nicht zum klassischen Abgabenrecht gehörenden Ausgleichsabgaben an und wiesen ihnen ihren Standpunkt im Wirtschaftsverwaltungsrecht zu"²⁾.

Den Grundstein für diese Verselbständigung der Ausgleichsabgaben legte das Bundesverfassungsgericht im sogen. Investitionshilfe-Urteil³⁾, worin das Gericht ausführte, daß diese Abgabe zwar eine öffentlich-rechtliche Geldleistungsverpflichtung gewesen sei, die jedoch nicht in das traditionelle Abgabensystem eingereiht werden könne, weil die aufkommenden Mittel nur als durchlaufende Mittel in das Sondervermögen gelangt seien, das keine staatliche Einkünfte verwalte, sondern der staatlichen Kreditlenkung diene, indem es die Herstellung von Rechtsbeziehungen zwischen den Aufbringungsschuldnern und den begünstigten Unternehmen vermittele⁴⁾.

Auf diese Passage des Investitionshilfe-Urteils greift die Rechtsprechung auch bei der Beurteilung anderer Ausgleichsabgaben ständig zurück. So führt das Bundesverwaltungsgericht⁵⁾ im Rahmen der rechtlichen Beurteilung des Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleichs aus, daß es sich bei diesen Ausgleichsabgaben weder um Steuern noch um öffentliche Beiträge oder sonstige Abgaben im Sinne des Finanzrechts handle, denn zum Begriff der öffentlichen Abgaben aller Art gehöre es, daß diese zur Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Verwaltung bestimmt seien. Die Ausgleichsabgaben dienten dem Ertragsausgleich innerhalb der Privatwirtschaft, wobei die öffentliche Verwaltung nur eine vermittelnde Rolle spiele. Die geleisteten Abgaben würden für den Haushalt des Bundes oder der Länder keine effektiven Einnahmen darstellen, sondern seien "durchlaufende Posten". Ferner sei der Bundesfinanzmini-

1) Zu den Äußerungen der verschiedenen Gerichte ist natürlich zu bemerken, daß die betreffenden Urteile und Beschlüsse nur für einen Einzelfall getroffen wurden, also nicht ohne weiteres verallgemeinert werden dürfen. Eine gewisse Verallgemeinerung ist jedoch insoweit zulässig, als die verschiedenen Gerichte selbst Meinungen, Aussagen und Erörterungen bereits ergangener Urteile übernehmen und diese dadurch selbst die sogenannte ständige Rechtsprechung entwickeln.

2) zit.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, ... S. 200

3) vgl.: BVerfG, U. v. 20. Juli 1954 BVerfGE 4 S. 13, 14

4) Auf das Investitionshilfe-Urteil und seine Begründetheit wird noch einmal intensiv eingegangen. Siehe Seite 256 ff

5) vgl.: BVerwG, U.v. 17. Jan. 1958 BVerwGE 6 S. 138, DÖV 1958 S. 262
BVerwG, U.v. 1. Dez. 1955 S. 8 (uv.)
BVerwG, U.v. 17. Jan. 1958 BVerwGE 6 S. 129 ff
BVerwG, U.v. 21. März 1958 BVerwGE 6 S. 282 ff
BVerwG, U.v. 7. Nov. 1958 BVerwGE 7 S. 308
BVerwG, U.v. 22. Juni 1962 BVerwGE 14 S. 280
BVerwG, U.v. 11. Dez. 1964 BVerwGE 20 S. 97 f

ster an der Verwaltung der Mittel überhaupt nicht beteiligt, welche vielmehr durch vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu bestimmende Stellen erfolge. Die Ausgleichsabgaben seien deshalb in Verbindung mit dem Zuschußsystem und den Marktordnungen, in deren Dienst sie stünden, kein Rechtsinstitut des Finanzrechts¹⁾, sondern ein Rechtsinstitut des Wirtschaftslenkungs- bzw. Wirtschaftsverwaltungsrechts¹⁾.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Ausgleichsabgaben in einem Urteil²⁾, welches ebenfalls die Bundesausgleichsabgabe des Trinkmilch-Werkmilch-Ausgleichs betraf, ausführlich, in verschiedenen anderen Entscheidungen kürzer bestätigt oder vorweggenommen³⁾.

Die Ausgleichsausgaben dienen nach der Überzeugung des Bundesverfassungsgerichts nicht der Gewinnung von Mitteln für den allgemeinen Finanzbedarf des Staates, sondern sie sollen innerhalb der in eine Marktordnung einbezogenen und durch diese auf besondere Weise wirtschaftlich verbundenen Betriebe einen annäherungsweisen Ausgleich der Erträge herbeiführen. Es handle sich bei den Ausgleichseinrichtungen gewissermaßen um eine erzwungene Selbsthilfe der Wirtschaft.

"Die Ausgleichsabgabe ist ihrer Idee und Funktion nach eine Abgabe besonderer Art, keine Steuer. Dem entspricht ihre rechtliche Ausgestaltung: Sie fließt nicht in die Staatskasse und wird nicht von den Finanzbehörden verwaltet, sondern sie wird in besonderen Fonds in den Händen des Bundesernährungsministeriums oder der obersten Landesbehörden für Ernährung und Landwirtschaft angesammelt. Das Aufkommen muß in voller Höhe für die Zwecke des Ausgleichs verwendet werden, der Staat erhebt die Abgabe nicht für sich. Er tritt nur als Vermittler der innerhalb dieses geschlossenen Wirtschaftskreises erfolgenden Zahlung auf"⁴⁾.

Ganz so geschlossen, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag, ist die Rechtsprechung jedoch nicht, denn in einer Entscheidung zum Getreidepreisausgleich des Jahres 1948 hatte der Württ.-Bad. Verwaltungsgerichtshof die Auffassung vertreten, daß es sich bei dieser Ausgleichsabgabe nicht um eine Maßnahme der Preisbildung gehandelt habe, sondern eine hoheitliche Geldleistung vorliege, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstelle und die von einem öffentlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften erhoben worden sei. Das Gericht sah deshalb in dieser Ausgleichsabgabe eine Steuer oder doch steuerähnliche Abgabe, die es außerdem für rechtswidrig hielt⁵⁾.

Der Ansicht des Württ.-Bad. VGH widersprachen jedoch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof⁶⁾ und das Bundesverwaltungsgericht⁷⁾ mit der Begründung, daß die Ausgleichsabgabe nicht losgelöst von ihrem preis- und wirtschaftspolitischen Zusammenhang betrachtet werden dürfe. Im Rahmen dieses Zusammenhangs habe die Ausgleichsabgabe jedoch keinen steuerrechtlichen, sondern einen ausgesprochenen preis- und wirtschaftsrechtlichen Charakter.

1) ähnlich bereits früher: VGH Stuttgart, U.v. 29. Nov. 1956 DÖV 57 S. 24. Mit Recht bemerkt Brodersen⁺, daß das Bundesverwaltungsgericht den Begriff der "nichtfiskalischen" Abgaben im Vergleich zum Investitionshilfe-Urteil erweitert habe, weil bei der Investitionshilfe der Abgabepflicht noch eine Gegenleistung gegenüber gestanden habe, während dies bei den normalen Ausgleichsabgaben nicht der Fall sei

+ Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 360

2) vgl.: BVerfG, U.v. 27. Jan. 1965 BVerfGE 18, S. 315 ff

3) vgl.: BVerfG, B.v. 12. Nov. 1958 BVerfGE 8, S. 317

BVerfG, B.v. 10. Mai 1960 BVerfGE 11, S. 85

vgl. auch noch: OVG Münster, B.v. 26. Nov. 1965 BB 1965 S. 476

Hess. VGH, U.v. 24. Sept. 1964 (uv.) S. 25

OVG Hamburg, U.v. 21. Jan. 1952 (uv.) S. 30

4) zit.: BVerfGE 18, S. 329

5) vgl.: Württ.-Bad. VGH, U.v. 15. Febr. 1952 VerwRspr. 5, S. 727, 736

6) vgl.: BayVerwGH, U.v. 27. März 1958

In der Rechtsprechung selbst umstritten ist auch noch eine andere Ausgleichsabgabe, nämlich die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch, welche nach der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts eine Abgabe darstellt, wie sie auf dem ernährungswirtschaftlichen Gebiet zum Zwecke der Wirtschaftslenkung nicht selten erhoben werde¹⁾, wobei das Gericht auf die Ausgleichsabgabe des Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleichs verweist, während der Bundesgerichtshof, das Preuß. Oberverwaltungsgericht und das OVG Münster in dieser Ausgleichsabgabe eine Steuer oder doch steuerähnliche Abgabe sehen wollen²⁾.

Eine gewisse Unruhe in die Ausgleichsrechtsprechung brachte auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Ersparnisbetragsausgleich der Milchmarktordnung, in dem diese Ausgleichsabgabe entgegen der ständigen Rechtsprechung nur als eine Umleitung der bis dahin auf die betreffenden Milchprodukte erhobenen Umsatzsteuer bezeichnet wird³⁾, mithin also weiterhin als Steuer angesehen werden muß.

Aber auch in anderen Entscheidungen zu Ausgleichsabgaben gab es Abweichungen zur Generallinie. So entschied das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur sogen. Intendanturweinaufgabe von Rheinland/Pfalz, die dem Ausgleich von unverdienten Währungsgewinnen diene, daß diese eine Steuer, und zwar wegen Kompetenzverstoßes, eine verfassungswidrige Steuer sei⁴⁾. In seiner Entscheidung zur Badischen Währungs-Brandschaden-Ausgleichseinrichtung sah das Bundesverfassungsgericht Versicherungsbeiträge⁵⁾, in der Entscheidung zu den Familienausgleichskassen sozialrechtliche Beiträge⁶⁾ wie in den Arbeitgeberbeiträgen übrigens auch⁷⁾, in der Entscheidung zu den Marktstützungsabgaben des Fischgesetzes finanzrechtliche Beiträge⁸⁾, während es andererseits in den Lastenausgleichsabgaben mit der h.M. Steuern erblickt⁹⁾.

Aus diesen wenigen Urteilen der Rechtsprechung zur Problematik der Ausgleichsabgaben, neben denen es noch eine ganze Reihe anderer gibt, in denen die Rechtsprechung die Ausgleichsproblematik verkennt oder die betreffenden Abgaben von vornherein zu den Steuern rechnet¹⁰⁾, läßt sich bereits ohne intensive Kritik erkennen, daß der abgabensystematische Standort

7) vgl.: BVerwG, U.v. 23. Mai 1958
vgl. auch: BGH, U.v. 13. März 1952

BVerwGE 7, S. 64
BB 1952 S. 443 f

1) vgl.: BVerwG, U.v. 7. Nov. 1958
BVerwG, U.v. 11. Jan. 1963
BVerwG, U.v. 14. Mai 1963

BVerwGE 7, S. 308
BVerwGE 15, S. 246
BVerwGE 16, S. 87

2) vgl.: BGH, U.v. 1. Okt. 1953
Pr. OVG, U.v. 17. Nov. 1936
OVG Münster, U.v. 2. Juni 1954

NJW 1953 S. 1735, BGHZ 10, S. 312
PrOVGE 99, S. 41 f
OVGE 9, S. 59

3) vgl.: BVerwG, U.v. 11. Dez. 1964

BVerwGE 20, S. 97 ff

4) vgl.: BVerfG, U.v. 21. Okt. 1954

BVerfGE 4, S. 60 ff

5) vgl.: BVerfG, B.v. 27. Okt. 1959

BVerfGE 10, S. 141 ff

6) vgl.: BVerfG, U.v. 10. Mai 1960

BVerfGE 11, S. 105 ff

7) vgl.: BVerfG, B.v. 16. Okt. 1962

BVerfGE 14, S. 312 ff

BVerfG, B.v. 19. Dez. 1967

BVerfGE 23, S. 12 ff

BVerfGE 10, S. 371; 14, S. 293; 15, S. 121; 17, S. 19; 20, S. 53

8) vgl.: BVerfG, B.v. 18. Okt. 1966

BVerfGE 20, S. 296 ff

9) vgl.: BVerfG, U.v. 21. Febr. 1961

BVerfGE 12, S. 177 ff

BVerfG, U.v. 21. Febr. 1961

BVerfGE 12, S. 180 ff

BVerfG, B.v. 20. März 1963

BVerfGE 15, S. 328 ff

BVerfG, B.v. 3. Nov. 1965

BVerfGE 16, S. 166 ff

10) vgl. die später dargestellte Rechtsprechung zu den Abgaben des Lastenausgleichs, der Soforthilfe, die neuere Rechtsprechung zu den Abschöpfungen.

der Ausgleichsabgaben nicht gesichert ist, sondern daß die Rechtsprechung zu diesem Problemkreis bezweifelt werden muß und auch in der Literatur und durch immer neue Gerichtsverfahren angegriffen wird.

II. Die wichtigsten Meinungen der Literatur

Über den Rechtscharakter der wirtschaftslenkenden Ausgleichsabgaben und deren Einordnung in ein System der öffentlichen Abgaben wurde nach der häufigen Anwendung dieser Abgaben im Rahmen der Marktordnung des Reichsnährstandes, bereits früh nachgedacht.

So bezeichnete Merkel in einer Randbemerkung bei der Darstellung der Getreidemarktordnung des Dritten Reiches die Ausgleichsabgaben als Verbandsabgaben, da dieselben zur Erreichung von Verbandszwecken dienen würden¹⁾.

In einer anderen Stellungnahme zum Ausgleichsrecht führt Merkel jedoch in bezug auf die Fettsteuer bzw. Ausgleichsabgabe auf Fette aus, daß sich Ausgleichsmaßnahmen auch durchaus in ein steuerliches Gewand hüllen ließen²⁾, um in einer weiteren Äußerung mit Hilfe eines Zitats des Reichsgerichts zur Trinkmilch-Werkmilch-Ausgleichsabgabe auszuführen: "Die Abgabe glich ... insoweit einer Steuer ..., um dann im nächsten Satz fortzufahren: "Die Ausgleichsabgabe ist keine Steuer. Denn sie wird nicht von den Trägern der öffentlichen Finanzhoheit erhoben. Sie dient auch nicht zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Haushalts"³⁾. Münch u.a. hingegen sahen in den Ausgleichsabgaben des Reichsnährstandes echte Beiträge, welche sich von den übrigen Beiträgen zu den Marktverbänden nicht unterscheiden würden⁴⁾.

Entgegen diesen noch am traditionellen Abgabensystem orientierten Meinungen sah Müllenbusch in den Ausgleichsabgaben des Reichsnährstandes einen Abgabentyp eigener Prägung, den man weder als Beitrag noch als Steuer oder steuerähnliche Abgabe bezeichnen könne, da die Ausgleichsabgabe weder zur Deckung von Verwaltungskosten noch zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs verwendet, sondern für wirtschafts- und marktpolitische Zwecke erhoben werden. Das Ausgleichswesen sei Bestandteil und Form der Marktordnung. Außerdem seien die Ausgleichsabgaben als Mittel der Markt- und Wirtschaftspolitik eine Angelegenheit der wirtschaftlichen

1) vgl.: Merkel, Der Neuaufbau der deutschen Getreidewirtschaft, S. 329; Merkel, Nationalsozialistische Wirtschaftsgestaltung, S. 60 f

2) vgl.: Merkel, Neues Preisrecht, S. 706

3) zit.: Merkel, Die Marktordnung und ihr Recht, S. 187 f

4) vgl.: Münch, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, S. 88

ähnlich: Lüdemann, Marktordnung, Marktregelung..., § 9 S. 15

Die Auffassung, daß es sich bei den Ausgleichsabgaben generell oder in Einzelfällen um Beiträge handle, wird auch in der Nachkriegszeit häufig vertreten, insbesondere für die montanrechtlichen finanziellen Einrichtungen.

vgl.: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht S. 58 "Spezielle Regelungen stellen die Beiträge... zu den Lenkungseinrichtungen der Wirtschaftspolitik dar". Terhalle, Finanzwirtschaft S. 24; Meinhold, Subventionen S. 238; Winter, Fondsverwaltung S. 8, 16 "Sonderbeiträge"; Fecher, Zweckbindung, S. 98 ff; Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtungen S. 163; Much, Diskussionsbeitrag S. 465; Schüle, Finanzielle Einrichtungen S. 465; Übergangsabkommen S. 84; Weides, Staatliche Selbsthilfefonds S. 296; Radiis, Die deutsche Außenhandelspolitik S. 142

Selbstverwaltung, da diese weder vom Reichsfinanzminister festgesetzt noch von der Finanzverwaltung erhoben und verwaltet würden. Eine Ausnahme von der Regel stellt nach Müllenbusch lediglich die Fettsteuer dar, die jedoch in Wirklichkeit die Funktion einer Ausgleichsabgabe habe¹⁾²⁾.

Gegen die Auffassung von Müllenbusch über den abgabesystematisch selbständigen Charakter der Ausgleichsabgaben spricht sich jedoch Lübeck aus, der die Ausgleichsabgaben des Reichsnährstandes zu den körperschaftlichen Beiträgen rechnen möchte, die in seinem Sinne jedoch die Wesenszüge der Steuer im Sinne des § 1 AO tragen³⁾, da den Ausgleichsabgaben keine Gegenleistung gegenüberstünden. Der besondere Umstand, daß der Zahlungspflichtige für sich selbst nur selten mit einer Betreuung aus den Mitteln der Ausgleichsfonds rechnen könne, mache eine solche "steuerliche" Klassifizierung notwendig.

Andererseits bezeichnet Lübeck die Ausgleichsabgaben zur Finanzierung von Stilllegungsentschädigungen als Sonderbeiträge (i.S.S.), welche nach dem gängigen Abgabensystem als "Normal"-Beiträge anzusehen sind⁴⁾.

Der Meinung von Lübeck hat sich, zwar nicht expressis verbis, so jedoch aus dem Sachzusammenhang ergebend, Kurjo angeschlossen, welcher ausführt, daß bei den Ausgleichsabgaben meistens ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Belastung und der Vorteilslage nicht gegeben sei, woraus sich schließen läßt, daß Kurjo die Ausgleichsabgaben in unmittelbarer Nähe der Steuern sieht⁵⁾, wenn er dies "offiziell" auch nicht eingesteht.

Die Ordnungsversuche von Münch, Merkel und Müllenbusch würden verkennen, daß die Erhebung und der Einsatz von Ausgleichsabgaben nicht nur im Tätigkeitsbereich eines Marktverbandes liegen müsse, sondern darüber hinaus zur Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Aufgaben verwendet werden könnten⁵⁾.

In einer kurzen Zusammenfassung kann festgestellt werden, daß im Schrifttum zur Zeit des Dritten Reiches, keine einheitliche Meinung über den Rechtscharakter und abgabesystematischen Standort der Ausgleichsabgaben bestanden hat.

In der Nachkriegszeit wurden die Ausgleichsabgaben zwar nicht in ihrem wirtschaftspolitischen Einsatz, dafür aber in ihrer rechtlichen Würdigung zunächst nur am Rande behandelt, bis die zitierte Reihe von Urteilen der obersten deutschen Gerichte die lange verdeckte Problematik an die Oberfläche spülte.

Sehr viele Autoren - so z.B. Hamann, Rinck, Huber, Tipke-Kruse, Mattern-Meißner⁶⁾ u.a.

1) vgl.: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht der ernährungswirtschaftlichen Marktordnung, S. 425 f; Hennig, Praktischer Führer durch das Nährstandsrecht, S. 323; Meinhold, Die Grundlagen der landwirtschaftlichen Marktordnung S. 86 ff

2) Bei näherer Betrachtung der Ausführungen von Müllenbusch kommt man um die Feststellung nicht herum, daß sie bei der heute geltenden ständigen Ausgleichsrechtsprechung Pate gestanden haben; zumindest besteht eine Verwandtschaft in der Argumentation.

3) vgl.: Lübeck, Abgabewesen S. 61, 71

4) Auf das besondere Abgabensystem von Lübeck wird noch auf Seite 86 zurückgekommen.

5) vgl.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 68, 71, welcher sich jedoch nicht um die Systematisierung der Ausgleichsabgaben bemüht.

"Deshalb bestehen zwischen den Angehörigen der Schadensgemeinschaft und der mit einer Ausgleichsabgabe belegten Wirtschaftsgemeinschaft keine unmittelbaren Rechtsbeziehungen außer den aus dem nationalsozialistischen Grund- und Leitsatz "Gemeinnutz geht vor Eigennutz" zu entwickelnden Gemeinschaftspflichten." (zit. S. 71)

6) vgl.: Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung S. 131 f; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 260; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; Kruse, Steuerrecht I

sehen in den Ausgleichsabgaben in Anlehnung an die Rechtsprechung der oberen Bundesgerichte eine Abgabe eigener Art, die sich insbesondere von den Steuern dadurch unterscheiden, daß sie nicht erhoben werden, um den Staat zusätzliche Finanzmittel einzubringen, sondern daß man mit ihrer Erhebung "primär wirtschaftslenkende" Zwecke, insbesondere der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftsbedingungen und Wettbewerbsverhältnisse, verfolgt.

Gegen diese Auffassung vom "nichtfinanzrechtlichen" Charakter der Ausgleichsabgaben, wenden sich jedoch Mai, Götz, Gasser, Weber u.a., die alle Ausgleichsabgaben entweder als Steuern bezeichnen oder doch zumindest etwas steuerähnliches in ihnen sehen wollen.

S. 17; Mattern-Meßmer, Reichsabgabenordnung, Anm. 65 zu Art. 105 GG; Bachof, Verfassungsrecht I S. 301, II S. 404 (jedoch Bedenken); Kuhn, Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft S. 51; Biedermann-Charlier, Abgabenordnung S. 1879; Schredl, Rechtsformen der Wirtschaftslenkung S. 45; Spanner, Der Steuerbürger und das BVerfG S. 57; Schmidt-Bleibtrau, Steuerrecht und Verfassungskontrolle S. 55; Scheuner, Staatliche Intervention S. 39 f; Kreft, Steuer und Gebühr S. 14, 198; Sieber, Subventionen S. 62; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 20; Haas, Entschädigungspflichten S. 25; Ipsen, Gleichheit S. 195 f; Ehlermann, Wirtschaftslenkung und Entschädigung S. 143; Kunze, Milch- und Fettgesetz S. 887, 904; Meier-Greve, Die Finanzhoheit der MU S. 46; Abel, Agrarpreise S. 98; Finkelnburg, Filmförderungsgesetz S. 118 f; Caspary, Filmförderungsgesetz S. 74; Füchsl, Die Rahmenkompetenz des Bundes S. 183; Müller-Möhwald, Große Hochseefischerei S. 107, 117 ff; Esche-Drews, Der Europäische Milchmarkt S. 35; Rinck-Leibholz, Grundgesetz Anm. 1 zu Art. 105; Mühl, Wirtschaftsrecht S. 192; Kubsch-Haarmann, Finanz- und Steuerwesen S. 149; Jörg, Parafiskalität S. 38 "parafiskalische Abgabe"; Peter, Die Preisbildung in der Binnenschifffahrt S. 200; Schiller, Marktregulierung und Marktordnung S. 33 bezeichnet die Ausgleichsabgaben als "Zweckabgaben"; Henke, Wirtschaftsverwaltungsrecht S. 79 "Lenkungsabgaben"; Rinck, Wirtschaftsrecht S. 173 Anm. 503; Knieper, Wettbewerbsverzerrungen in der Verkehrswirtschaft S. 91 ff; Hamann, Zur Abgrenzung von Enteignung und Sozialbindung S. 404; Huber, Rechtsgutachten Ölmühlenpreisausgleich S. 11, 52.

"Es ist ein Verdienst der Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG, die Ausgleichsabgaben - ohne dogmatischen Rückhalt aus der Rechtslehre - als selbständige Form der öffentlich-rechtlichen Abgaben erkannt und dem Wirtschaftsverwaltungsrecht zugewiesen zu haben." zit.: Sippell, Die Filmabgabe S. 237.

Siburg, Anbietungspflicht S. 121 f "Wenn in den Ausgleichsabgaben also ein selbständiger neuer Typus öffentlicher Abgaben gesehen wird, so wird damit im übrigen nur die Konsequenz daraus gezogen, daß an den modernen Staat andere Anforderungen gestellt werden müssen als zu jener Zeit, als der geschlossene Kreis öffentlicher Abgaben entwickelt wurde. Dienten damals staatliche Geldanforderungen nur der Finanzierung seines Eigenbedarfs, weil die Funktion des Verteilerstaates noch unbekannt war, so ist heute das Wirtschaftslenkungsrecht gerade als "Recht des Ausgleichs" zu verstehen. Daher muß der Staat mit dem Ziele eines finanziellen Ausgleichs zur Erhebung derartiger Abgaben berechtigt sein. Dort, wo staatliche Lenkungsmaßnahmen ungezielte Verschiebungen der wirtschaftlichen Lage herbeiführen, wird man sogar von einer Pflicht zur Ausgleichung sprechen müssen... Unter diesem Blickwinkel erscheint es gerechtfertigt, allein den Ausgleichszweck als Anknüpfungspunkt für unseren Abgabentyp zu wählen und diesem auch die Abschöpfungsbeträge zuzuordnen."

Stobbe, Zölle und Marktlenkungsabgaben S. 268 f; 277 "Ihre Abgrenzung untereinander läßt sich daher nur aus ihrer wirtschaftlichen Funktion über die Preisausgleichsfunktion hinaus ableiten. Die Zölle dienen dem Schutz der Volkswirtschaft, die wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben der Förderung von Einzelwirtschaften. Alle anderen Merkmale verweisen das Wesentliche."

Nach Gasser sind die Ausgleichsabgaben einfach deshalb als Steuern anzusehen, weil die Abgabepflichtigen keine Gegenleistungen erhalten würden. Sie muß jedoch bekennen, daß die Vorteilsausgleichung eine gewisse Verwandtschaft zu den Beiträgen aufzeige¹⁾, weshalb sie auch von Preisausgleichskassenbeiträgen spricht.

Mai führt zur Begründung seiner Ansicht, daß alle Ausgleichsabgaben Steuer seien, aus, daß man einem Irrtum unterliege, wenn man glaube, daß die Ausgleichsabgaben nicht der Erfüllung von fiskalischen Aufgaben dienten, denn der Ausgleichszweck schließe nicht aus, daß fiskalische Mittel aufgebracht werden sollen, sondern setze deren Aufbringung geradezu voraus. Das Merkmal der "Erzielung von Einkünften" hätten Steuern und Ausgleichsabgaben trotz des Zweckzusammenhangs der Ausgleichseinrichtung gleichermaßen zur Aufgabe. Es stehe dem Steuercharakter der Ausgleichsabgaben auch nicht entgegen, daß diese regelmäßig als Teilstück umfassenderer Regelungen und Zweckzusammenhänge anzusehen seien, denn dies ändere nichts an dem Grundtatbestand, daß der Aufbringungspflichtige Geld leisten müsse, ohne dafür eine Gegenleistung zu erhalten; dies aber sei entscheidend. Die Tatsache, daß dem Abgabepflichtigen der innerlich rechtfertigende Zusammenhang zwischen seiner Leistung und deren Verwendung durch die Zweckbindung des Aufkommens deutlich vor Augen geführt werde, könne ihm allenfalls die Zahlung psychologisch erleichtern, ändere jedoch nichts daran, daß er Geld für eine hoheitliche Maßnahme aufbringen müsse, von der er keinen besonderen Vorteil habe²⁾.

Ähnlich wie Mai äußert sich auch Götz³⁾ zum Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben, welcher diese jedoch nicht generell zu Steuern erklären möchte, sondern sie als steuerähnliche Abgaben behandelt sehen will, ohne sich dabei definitiv festlegen zu wollen, da die Grenzen zwischen zweckgebundenen Steuern und wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben flüssig seien. Der Steuercharakter einer Ausgleichsabgabe könne jedoch nicht mit dem Argument in Frage gestellt werden, die Abgabe diene nicht der "Erzielung von Einkünften", da sie in erster Linie auf Zwecke der Wirtschaftslenkung gerichtet sei, denn jede staatliche oder mit Hoheitsaufgaben betraute nichtstaatliche Stelle könne Zuwendungen an die Privatwirtschaft erst dann leisten, wenn sie vorher durch Erhebung von Abgaben entsprechende Einkünfte erzielt habe.

Würden die Gelder ausschließlich durch bestimmte Unternehmen aufgebracht und bestimmten anderen Unternehmen zugeführt, so mag es leicht den Anschein haben, als liefen diese Mittel nur durch die öffentliche Verwaltung hindurch, als verwalte und verteile die öffentliche Hand nicht ihr, sondern fremdes Geld. Solche Vorstellungen würden zwar oft den wirtschaftlichen Endeffekt richtig charakterisieren, könnten aber juristisch gleichwohl falsch sein. Es lasse sich nicht verkennen, daß auch bei der Aufbringung von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben Einkünfte auf Grund öffentlich-rechtlicher Geldzahlungspflichten erzielt würden, die steuerähnlich seien.

Götz schlägt deshalb zur Einordnung der Ausgleichsabgaben in das System der öffentlichen Abgaben vor, daß die vom Gesetzgeber gewählte Einordnung der betreffenden Abgabe maßgebend sein solle. Was vom Gesetz ausdrücklich als Steuer bezeichnet werde, könne grundsätzlich nicht in eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe umgedeutet werden⁴⁾, auch wenn das

1) vgl.: Gasser, Steuern ohne Steuerbudget S. 60

2) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 141 ff, mit weiteren Argumenten, da hier nur die Kernsätze dargestellt werden können;
für Zwecksteuer auch: Koppensteiner, Das Subventionsverbot S. 91 f; Imboden, Das Gesetz als Garantie S. 74

3) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 212 ff

4) Hier verweist Götz ausdrücklich auf die Lastenausgleichs-Ausgleichsabgaben, welche nach Götz eindeutig steuerlicher Natur sind (§. 214).

Aufkommen zu Zuwendungen an bestimmte Wirtschaftsunternehmen verwandt werde. Andererseits seien die Ausgleichsabgaben immer dann als Steuern anzusehen, wenn zwar Mittel abgeschöpft, aber nicht wieder ausgekehrt werden würden, auch wenn die Ausgleichsabgaben noch so sehr der Wirtschaftslenkung dienten¹⁾.

"Eigentliche Grenzprobleme zwischen Zwecksteuer und verwaltungsrechtlicher Ausgleichsabgabe bleiben daher auf Abgaben beschränkt, bei denen die aufkommenden Mittel ausschließlich Zuwendungen an Wirtschaftsunternehmen finanzieren"²⁾.

Neben diesen etwas umfangreicher zitierten Meinungen einiger Autoren, welche sich intensiv mit dem Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben befaßt haben, gibt es noch verschiedene kleinere Beiträge bzw. Meinungen, die einer Erwähnung bedürfen³⁾.

So schlägt Brodersen vor, man solle den Begriff der korporativen Abgaben stärker herausarbeiten und versuchen die Ausgleichsabgaben unter diesen Begriff zu subsumieren, da die Ausgleichseinrichtungen einen stark verbandsähnlichen Charakter hätten, um so die unglückselige Trennung in fiskalische und nichtfiskalische Abgaben in der Rechtsprechung und Systematisierung der öffentlichen Abgaben zu vermeiden⁴⁾.

Nach der Auffassung von Dißmann⁵⁾ stehen die Ausgleichsabgaben systematisch betrachtet zwischen den bürgerlich-rechtlich geregelten Leistungspflichten und den öffentlichen Abgaben, denn bei den öffentlichen Abgaben fehle es an jenem Verhältnis besonderer Solidarität zwischen Leistungspflichtigen und Begünstigten, wie es den rein bürgerlich-rechtlichen Leistungspflichten wesentlich sei. Bei den Ausgleichsabgaben liege nun einerseits eine erhöhte Pflichtbindung vor, welche die Auferlegung der Geldleistungspflicht rechtfertige, andererseits hätten die wirtschaftslenkenden Ausgleichsabgaben mit den "normalen" öffentlichen Abgaben die Gemeinsamkeit, daß sie aufgrund einer allgemeinen Solidarität jedes einzelnen für das Ganze erhoben würden. Auch wenn die Ausgleichsabgaben nicht zu Staatseinkünften führten, so handle es sich im Grunde doch um die Auferlegung öffentlicher Lasten, deren Besonderheit darin bestehe, daß sie unmittelbar bzw. unter technischer Vermittlung des Staates, Privaten zugute komme.

Hamann führt zum systematischen Standort der Ausgleichsabgaben ähnlich aus: "Im Gegensatz zu der gewerblichen Wirtschaft, ... sehen die ernährungswirtschaftlichen Lenkungs-gesetze verschiedene Formen von Abgaben vor, deren juristische Gestaltung teilweise nicht ganz eindeutig ist"⁶⁾. Bachof bemerkt zur Ausgleichsrechtsprechung: "Es fragt sich, ob das Gericht den Begriff der Steuer hier nicht zu eng faßt. Wenn man beim Überwiegen wirtschaftslenkender Zwecke das Vorliegen einer Steuer stets verneinen wollte, ließen sich manche der

1) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 214

2) zit.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 211

3) Zwei besonders wichtige Äußerungen zum Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben, nämlich diejenige von W. Weber (spricht von Sonderabgaben) und von O. Bühler (spricht von Neunzehntelsteuern) werden erst im Rahmen der Erörterung des Systems der öffentlichen Abgaben dargestellt, da diese Meinungen den Rahmen der Ausgleichsabgaben übersteigen und Doppelarbeit vermieden wird (vgl. Seite 90 ff).

4) vgl.: Brodersen, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Steuerrecht, FR 1964 S. 360

5) vgl.: Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 29 f. Eine Mischkonstruktion aus bürgerlich-rechtlicher Leistungspflicht und öffentlich-rechtlicher Abgabepflicht benützt auch Osterloh, Weiterzahlung des Lohnes S. 112 zur Erklärung und Systematisierung der Lohnfortzahlungsregelungen.

6) zit.: Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung S. 130

Steuern nicht mehr unter den Steuerbegriff subsumieren¹⁾).

Probst kommt demgegenüber in seiner Abhandlung über Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft, in der auch Ausgleichsabgaben untersucht werden, zu der Überzeugung, daß diese Abgaben keine gemeinsamen rechtlichen Zusammenhänge erkennen ließen und deshalb sowohl Steuern als auch Beiträge, Ersatz- oder Monopolabgaben sein könnten, was dann jeweils vom Einzelfall abhängt²⁾.

Zu diesen "Global"-Meinungen über den Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben gesellen sich in der Literatur natürlich noch eine "Unzahl" von individuellen Äußerungen zum Rechtscharakter einzelner Ausgleichsabgaben, welche erst bei der Untersuchung dieser einzelnen Ausgleichseinrichtungen erwähnt, erörtert und teilweise auch widerlegt werden können und müssen.

Aus dieser gerafften Darstellung der wichtigsten Meinungen zum Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben ergibt sich, daß sich die Rechtsprechung weder grundsätzlich einig, noch ihrer Sache völlig sicher ist, und daß andererseits verschiedene Autoren, zu denen sich in Einzelfällen noch weitere gesellen, aufgrund von bedeutsamen Abhandlungen, die Rechtsprechung nicht für richtig halten, wozu natürlich auch diejenigen Bürger zu rechnen sind, die wegen der Heranziehung zur Leistung von Ausgleichsabgaben immer wieder die öffentlichen Gerichte bis in die höchsten Instanzen anrufen.

Der aufmerksame Leser wird jedoch - trotz der Kürze der Darstellung - beim Lesen der unterschiedlichen Meinungen der Rechtsprechung und der verschiedenen Autoren festgestellt haben, daß die Diskussionspartner das Merkmal der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO "zur Erzielung von Einkünften" unterschiedlich auslegen und deshalb auch zu differierenden Meinungen über das Wesen der Steuer im allgemeinen und der Ausgleichsabgaben im besonderen kommen.

In der Tat hängt die Frage, ob die Ausgleichsabgaben der Ausgleichseinrichtungen eine eigenständige Abgabenart darstellen oder nicht, von der Frage ab, was unter einer Steuer zu verstehen ist und was nicht³⁾. Nicht minder wichtig ist aber auch die Frage, was ein finanzrechtlicher und ein versicherungsrechtlicher Beitrag ist, denn sowohl die finanzrechtlichen Beiträge als auch die Ausgleichsabgaben können der sogen. Vorteilsausgleichung dienen, so daß man sich eigentlich wundern muß, warum nicht mehr Autoren und die Rechtsprechung die Ausgleichsabgaben als Beiträge bezeichnen, während andererseits, wie bereits angedeutet wurde und noch bewiesen werden wird, eine ganze Reihe von Ausgleichseinrichtungen ihrem rechtlichen Kern nach,

1) zit.: Bachof, Verfassungsrecht I S. 302. "Es zeigt sich aber, daß wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben große Ähnlichkeit haben mit zweckgebundenen Steuern und die Grenzen zwischen beiden Arten von Abgaben flüssig sein können... Eine Abgrenzung läßt sich nur ziehen unter Würdigung der gesamten wirtschaftlichen Vorgänge, die das Gesetz bewirkt." zit.: Sippell, Die Filmabgabe S. 239.

"Der Rechtscharakter derartiger Ausgleichsabgaben, insbesondere ihre Abgrenzung gegenüber Zwecksteuern, ist weitgehend ungeklärt und bestritten." zit.: Dörfeldt, Filmförderung und Kulturföderalismus S. 164

2) vgl.: Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft, ASA 1962 S. 448 f, welcher natürlich die Ausgleichsabgaben der Schweiz untersucht, was jedoch bei grundsätzlichen Betrachtungen ohne Bedeutung ist. "Dennoch wäre es verfehlt, in den wirtschaftslenkenden Abgaben einen neuen Abgabentyp erblicken zu wollen; sie lassen sich unter die hergebrachten einreihen." (zit.: Probst, S. 455)

3) "Prüft man einmal die Beweisführung der beiden Hauptmeinungen nach, so kann man feststellen, daß die Frage letztlich immer vom Ergebnis der bereits gedanklich vollzogenen Zuordnung der Abgaben... zu den Steuern gelöst und bestimmt wird." zit.: Bönnemann, Arbeitgeberbeiträge S. 163

Versicherungen darstellen.

Die Frage also, was wirtschafts- und sozialpolitische Ausgleichsabgaben systematisch betrachtet sind, hängt davon ab, wie das System der öffentlichen Abgaben aufgebaut, gegliedert und abgegrenzt ist, insbesondere was noch eine Steuer ist und was nicht. An diesen Elementarfragen scheiden sich die Geister zumindest seit 150 Jahren.

2. Teil - Das Abgabensystem

4. Abschnitt - Begriff und System der öffentlichen Abgaben

Eine Legaldefinition für den Terminus "öffentlich-rechtliche Abgabe" gibt und gab es in der deutschen Rechtsordnung nicht, so daß sich gewisse Begriffsunterschiede und -unklarheiten im Schrifttum und der Rechtsprechung eingenistet haben und auch leicht feststellen lassen. Einig scheint man sich nur darüber zu sein, daß es sich bei den öffentlichen Abgaben um die finanzielle Variante der öffentlichen Lasten handelt¹⁾, d.h. mit anderen Worten, "öffentliche Abgaben sind alle öffentlichen Lasten, die in Geld zu entrichten sind"²⁾. Nach traditioneller Theorie sind die öffentlichen Abgaben Geldleistungen, "die der Staat oder ein anderer öffentlich-rechtlicher Verband den Bürgern zur Deckung des Finanzbedarfs einseitig auferlegt"³⁾, bzw. "alle einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die kraft der öffentlichen Gewalt zur Erzielung von Einkünften für ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen auferlegt sind"⁴⁾.

Am Merkmal "zur Deckung des Finanzbedarfs" bzw. "zur Erzielung von Einkünften" beginnen jedoch schon die Meinungsverschiedenheiten über den Begriff der öffentlichen Abgaben, die uns durch die ganze Arbeit begleiten werden.

Nach der Auffassung des Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgerichts, aber auch nach einer großen Anzahl von Autoren der Wissenschaft gibt es öffentliche Abgaben, die nicht der Deckung des staatlichen Finanzbedarfs dienen, worunter auch die oben zitierten Ausgleichsabgaben fallen sollen. Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Abgabe sei zwar der Oberbegriff für alle öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten, aber nur sofern es sich um Abgaben handle, die

1) vgl.: Wolff, Verwaltungsrecht I S. 156; Mai, Sonderabgaben S. 3

2) zit.: Kruse, Steuerrecht I (1) S. 15

3) zit.: Fleiner, Institutionen S. 415; ähnlich: Riewald, Reichsabgabenordnung S. 193; Blumenstein, System des Steuerrechts S. 1

4) zit.: Jellinek, Verwaltungsrecht S. 386;

Der Begriff der Abgabe wurde zeitweilig auch im "abgabetechnischen" Sinne benützt, denn man bezeichnete früher die laufenden Geldleistungspflichten als Steuern, während man die einmaligen Zahlungspflichten in besonderem Maße mit dem Titel Abgabe benannte, was auch heute noch in manchen Abgaben zum Vorschein kommt, z.B. Lastenausgleichsabgaben, Soforthilfeabgabe, aber keine Rückschlüsse auf die finanzrechtliche Natur dieser Abgaben zuläßt; vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung, Anm. 4 zu § 1

nicht Straf- oder Ordnungszwecken diene¹⁾. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und -verwaltungsgerichts gibt es kraft hoheitlicher Gewalt erhobene Abgaben, die wesensverschieden von den nach Art. 105 GG zulässigen Abgaben seien, weil diese ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingriffen; die Aufbringungsbeiträge nach dem Investitionshilfegesetz und die Ausgleichsabgabe seien derartige ordnende und lenkende Maßnahmen, nicht aber Abgaben im Sinne des Finanzrechts²⁾.

Aber nicht nur in der Rechtsprechung, sondern auch in der Literatur gibt es viele Autoren, die von nichtfinanzrechtlichen öffentlichen Abgaben sprechen³⁾. So bezeichnen Hübschmann-Hepp-Spitaler⁴⁾, Huber⁵⁾, Ipsen⁶⁾ die Investitionshilfe als Naturalleistungspflicht bzw. als einen Akt des Enteignungsrechts, wobei auf diese und andere Meinungen noch im einzelnen eingegangen werden wird⁷⁾. Andererseits gibt es jedoch auch eine Gegenmeinung, welche die Existenz von nichtfinanzrechtlichen Abgaben grundsätzlich ablehnt und diese für rechtswidrig hält, so z.B. Roth, Klein u.a.m., deren Meinungen noch erörtert werden⁸⁾.

I. Das System der öffentlichen Abgaben

Noch mehr Schwierigkeiten als die Bestimmung des Begriffs der öffentlichen Abgaben bereitet die Systematisierung und Abgrenzung der öffentlichen Abgaben, denn die Frage, welche grundlegenden Arten bzw. Typen von Abgaben unser Abgaben- bzw. Finanzrecht kennen kann, und wie sich diese Abgabenarten gegenseitig abgrenzen lassen, ist, wie die einführende Darstellung der Ausgleichsabgabenrechtsprechung und die Schrifttumsmeinungen beweisen, ungelöst, obwohl die allgemeine Finanzrechtsprechung und allgemeine Finanzrechtslehre auf eine große Tradition zurückblicken kann⁹⁾.

II. Die rechtliche Bedeutung der Systematisierung und Abgrenzung der einzelnen Abgabearten

Die Bedeutung der Frage, welche fundamentale und "reine" Abgabearten es gibt und geben

-
- 1) vgl.: BVerfG, B.v. 30. Okt. 1961 BVerfGE 13, S. 197 f
Auch in der finanzrechtlichen Literatur rechnet die überwiegende Anzahl der Autoren die Strafen und sonstigen Geldbußen nicht zu den öffentlichen Abgaben, wobei auf diese Problematik noch gesondert zurückgekommen wird (siehe Seite 129, 143 f).
- 2) vgl. die auf den Seiten 72 ff gemachten Ausführungen mit Quellen
- 3) siehe die Darstellung auf Seite 75 ff
- 4) vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung, Anm. 7, 23 zu § 1
- 5) vgl.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 235
- 6) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe, S. 304. Die Investitionshilfe stelle "keine Form einer öffentlichen Abgabe dar."
- 7) vgl. die Ausführungen auf Seite 251 ff
- 8) vgl.: Keil, Staatliche Zwangslenkung S. 31 ff; Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 11; Schmolders, Finanzpolitik S. 22; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 417, 448; Kruse, Kirchensteuer und Gewohnheitsrecht Sp. 64, 67; Imboden, Verfassungsrechtliche Gewährleistung S. 2; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 42 ff; Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 360; Siburg, Anbieterspflicht S. 120; Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung II Sp. 433 ff; Weber, Rechtsfragen S. 36; Mai, Sonderabgaben S. 34 ff; vgl. später die Ausführungen auf Seite 233 ff
- 9) "Die Frage der systematischen Gruppierung der öffentlichen Einnahmen im allgemeinen, der Steuern im besonderen hat die Finanztheoretiker immer wieder beschäftigt." zit.: Neumark, Zur Klassifikation der öffentlichen Einnahmen S. 323

darf, wird in der Literatur nicht selten unterschätzt. Hierzu trägt insbesondere die Tatsache bei, daß der Bundesfinanzhof in seinen Entscheidungen zu den "großen" Steuern allgemein finanzrechtliche Abgrenzungsfragen nur relativ selten anschnitten muß und anschnidet, da der Steuercharakter der "großen" Steuern nur ganz selten bestritten wird, während in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgerichts allgemeine Fragen des Abgaben- und Finanzrechts sehr häufig angeschnitten werden, da bei den "kleinen" Abgaben, wie Ausgleichsabgaben, Gebühren, Beiträge etc. der Streit um deren Wesen und deren Einordnung in ein Abgabensystem viel häufiger und heftiger geführt wird und werden muß. Nach der Ansicht von Brodersen¹⁾ leistet deshalb das Bundesverwaltungsgericht einen wertvollen Beitrag zur Festigung und Fortbildung des allgemeinen Abgabenrechts, wobei wir über den wissenschaftlichen Wert dieser Rechtsprechung erst am Schluß der Arbeit urteilen wollen und können.

Die rechtliche Bedeutung der Abgrenzung der einzelnen Abgabearten wird z.B. auch von Stähler unterschätzt²⁾, wenn dieser ausführt, die Vollkommenheit bzw. Unvollkommenheit einer Steuerdefinition sei ohne praktische Bedeutung, da in Zweifelsfällen der Gesetzgeber sowieso anordne, ob eine Abgabe nach den Vorschriften behandelt werden soll, die für die Steuern gelten, so daß Zweifel in der Rechtsanwendung kaum bestehen könnten³⁾. Aber auch dann, wenn dem Gesetzgeber derartige Zweifel nicht aufgetaucht seien, sei es in der Regel ohne praktische Bedeutung, ob eine Abgabe als Steuer oder "Nichtsteuer" angesehen oder behandelt werde, denn die Frage, ob die Vorschriften, die für Steuern gelten, anzuwenden seien oder nicht, sei durchweg nicht nach dem Rechtscharakter zu entscheiden, sondern danach, ob der Gesetzgeber sie als eine Steuer behandelt wissen möchte oder nicht⁴⁾.

Dieser Auffassung von Stähler kann aus mehreren, insbesondere verfassungsrechtlichen Gründen nicht zugestimmt werden, denn der Rechtscharakter einer Abgabe hat auf folgende Rechtsbe-
reiche unmittelbaren Einfluß und umgekehrt.

Die Kompetenzregelungen des Grundgesetzes in den Art. 70 ff, 105 ff bezüglich der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungshoheit und des Finanzausgleichsrechts bauen auf einer exakten Abgrenzung der Steuern von den Nichtsteuern auf.

Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit wird im Steuerrecht als Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit wesentlich strenger angewandt als dies nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und -verfassungsgerichts hinsichtlich der Rechtsgrundlagen der Ausgleichsabgaben der Fall ist⁵⁾.

Die verwaltungstechnische Veranlagung, die zulässigen Rechtsmittel⁶⁾, Fragen der Verjährung, Berichtigung und Haftung, der zulässige Rechtsweg⁷⁾ und einiges anderes mehr, sind bei den Steuern und den Nichtsteuern, insbesondere bei den Ausgleichsabgaben nach der heutigen Praxis grundsätzlich verschieden.

1) vgl.: Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 359

2) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 21

3) ähnlich auch: Bühler, Steuerrecht I S. 139

4) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 21; ähnliche Äußerungen, Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 213; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1

5) Nach der ständigen Rechtsprechung dieser Gerichte können Ausgleichsabgaben auch aufgrund von Verordnungen, insbesondere solchen, die sich auf das Preisgesetz stützen, erhoben werden; vgl.: BVerfGE 8, S. 274 ff; BGH, U.v. 13. März 1952 BB 1952 S. 444; BVerwGE 6, S. 282 ff. Zur Strenge des Grundsatzes der Tatbestandsmäßigkeit im Steuerrecht; siehe: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung; Anm. 13 zu § 1 (m.w.H.)

6) Nach der heutigen Rechtsprechungspraxis müssen Klagen über Ausgleichsabgaben in der Regel bei den Verwaltungsgerichten eingeklagt werden; es gibt jedoch auch Fälle, für die die Finanz- und Sozialgerichte zuständig sind (z.B. Abschöpfungen, Arbeitgeberbeiträge).

Die haushaltsrechtliche Behandlung der Steuern und Ausgleichsabgaben ist grundsätzlich verschieden, denn erstere werden in den Haushalten der Gebietskörperschaften verwaltet und ausgewiesen, während die letzteren häufig in separaten Fonds verwaltet werden.

Der Auffassung von Stähler muß aber auch deswegen widersprochen werden, weil sie der geltenden und richtigen Rechtsprechung grundsätzlich nicht entspricht. Nach dieser hat der Gesetzgeber nicht die Möglichkeit, Abgaben nach seinem Gutdünken als Steuern oder Nichtsteuern zu bezeichnen und entsprechende Rechtsvorschriften anwenden zu lassen bzw. nicht anwenden zu lassen, sondern wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach ausführte¹⁾, steht es nicht in der Macht des Bundes- oder Landesgesetzgebers, eine Abgabe, die nicht unter den gewünschten Abgabebegriff falle, durch ausdrückliche gegenteilige Bestimmung oder durch Einreihung in eine andere Abgabekategorie, dieser die gewünschte bzw. unerwünschte Qualifikation zu geben oder zu nehmen. Die Frage, ob eine Steuer oder eine andere öffentliche Abgabe im Einzelfall vorliege, sei nicht nach der Bezeichnung, sondern nach der wirklichen Natur und dem Wesen (materiellen Kern) derselben zu beurteilen¹⁾.

Zu Recht führt deshalb Kreft aus: "Die exakte Definition der nichtsteuerlichen Abgaben ist nach alledem ein dringendes verfassungsrechtliches Gebot. Der Bedeutung dieses Postulats wird das bisherige Bemühen der Rechtswissenschaft um diese Frage nicht gerecht"²⁾.

III. Die Auffassungen des Schrifttums und der Rechtsprechung über das System der öffentlichen Abgaben - Versuche der Erweiterung

Nach der traditionellen Theorie gibt es drei Arten von öffentlichen Abgaben, nämlich Steuern, Beiträge und Gebühren³⁾. Über den materiellen Gehalt dieser Begriffe besteht jedoch trotz mehr als 50-jähriger Finanzrechtsprechung nur bedingte Einigkeit, was noch bewiesen wird, aber gerade für die Systematisierung der kleinen, abseits stehenden Abgaben von fundamentaler Bedeutung ist. Eine Erörterung der Beitrags-, Steuer- und Gebührendefinitionen, die durchaus nicht einheitlich sind, ist auch deshalb notwendig, weil selbst die Begriffe der obersten deutschen Gerichte nicht deckungsgleich sind und außerdem nicht ohne eine gewisse Kritik übernommen werden können. Nicht zu den finanzrechtlichen öffentlichen Abgaben zählen nach der traditionellen Theorie die Ausgleichsabgaben und die Strafen.

Diese traditionelle "Dreieinigkeit" der öffentlichen Abgaben soll jedoch nach der Auffassung verschiedener Autoren und auch der Rechtsprechung aufgebrochen bzw. erweitert werden, um verschiedene neue, autonom geschöpfte Abgabentypen in das System der öffentlichen Abgaben einreihen zu können, die unter den Namen

1) vgl.: BVerfGE 3, S. 435; 4 S. 13; 7 S. 251, 2; 8, S. 270; 9, S. 300 u.a.
so bereits: RFH, B.v. 29. Nov. 1926 RFH Bd. 20, S. 22

Becker, Die Reichsabgabenordnung (1) S. 9 (7), Anm. 5 zu § 1; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung, Anm. 1 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Maunz-Dürig, Grundgesetz, Anm. 16 zu Art. 105; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 121 f u.v.a.m.

2) zit.: Kreft, Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr S. 20

3) vgl.: Becker, Reichsabgabenordnung (1) Anm. 2 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 19 zu § 1; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Fleiner, Institutionen S. 421; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 90 u.a.m.; BVerfGE 13, S. 198. Die Einengung des Begriffs der öffentlichen Abgaben auf "Nur"-Steuern und steuerähnliche Abgaben in § 61 Ziff. 2 KO ist eine Besonderheit des Konkursrechts, um die bevorrechtigten Forderungen auf die Konkursmasse möglichst einzuschränken und deshalb für das allgemeine Abgabensystem nicht repräsentativ; vgl.: BGH, U.v. 1. Okt. 1953 NJW 1953 S. 1785

Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe, Sonderabgabe, Ersatzabgabe bzw. Ersatzgeld, Umlage, Sonderumlage, Verbandslast, Sonderbeitrag, Versicherungsbeitrag, Gruppensteuer¹⁾, Beitragssteuer, Gebührensteuer, Neunzehntelsteuer, Verwaltungsabgaben²⁾, Monopolabgabe, Finanzmonopol, para- bzw. hilfiskalische Abgaben³⁾, Vorzugslast, Kausalabgabe, Gemenge- bzw. Mischsteuer⁴⁾, Zweckabgabe, sozialrechtlicher Beitrag, Konzeptionsabgaben

in mehr oder minder deutlicher, geglätteter und begründeter Weise im Schrifttum, in der Gesetzgebung und in der Rechtsprechung benützt werden⁵⁾⁶⁾.

Eine recht umfangreiche Gruppe⁷⁾ von Autoren benützt den Begriff der Verbandslast bzw. des Mitgliedsbeitrags, unter dem die satzungsmäßigen Geld- und Naturalleistungen der Mitglieder eines öffentlichen Sonderverbandes, insbesondere von öffentlichen Körperschaften i.e.Sinne verstanden werden sollen. Entscheidendes Wesens- und Abgrenzungskriterium ist die Mitgliedschaft der Abgabepflichtigen zu einer öffentlichen Körperschaft. Verschiedene Autoren von den unten genannten subsumieren die Ausgleichsabgaben unter diesen Begriff der Verbands-

1) so: Hettlage, Beiträge S. 729

2) so: Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 b zu § 1

3) so: Jörg, Parafiskalität S. 13 ff; Herrmann, Intermediäre Finanzgewalten S. 5 f; Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 319; Bönnemann, Arbeitgeberbeitrag S. 181; Büchner, Beiträge S. 237; Schmolders, Finanzwissenschaft S. 1289; ders. Finanzpolitik S. 40; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 236; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 10; Weides, Staatliche Selbsthilfefonds S. 296; OVG Münster, B.v. 22. Juli 1959 NJW 1960 S. 215 und romanische Finanzliteratur

4) seit: Schäffle, Die Steuern I S. 31

5) "Es gibt auch keinen verbindlichen Rechtssatz, der es erzwingen würde, alle öffentlichen Abgaben unter einen der drei Begriffe Gebühr, Beitrag und Steuer einzugliedern." zit.: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Anm. 8 zu Art. 105

6) "Die Dreigliederung der öffentlichen Abgaben in Gebühren, Beiträgen und Steuern ist daher eine historische Zufälligkeit, ..." zit.: Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 34

Im Rahmen dieser Arbeit können und sollen nur die wichtigsten der verschiedenen Meinungen und Spielarten dieser Neuschöpfungen dargestellt werden, während ihre Begründetheit erst nach Klärung der "Ur"-Abgaben Steuer, Beitrag und Gebühr untersucht werden kann, was teilweise in Fußnoten vorgenommen werden wird.

7) vgl.: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 11 a zu § 1; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 57; Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 360, der von "korporativen Abgaben" spricht; Wolff, Verwaltungsrecht I S. 219; Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht II S. 230; Apelt, Industriebelastung S. 131 f; Meier-Greve, Finanzhoheit der MU S. 31; Giese, Reichsabgabenordnung, Anm. 2 zu § 1; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Fleiner, Institutionen S. 423, 429, welcher jedoch bemerkt: "In der Beitragserhebung übt der Verband für seine Zwecke ein 'Besteuerungsrecht' über seine Mitglieder aus." (zit.: S. 429); Keil, Staatliche Zwangslenkung S. 29, 56; Büchner, Beiträge S. 231; Köttgen, Die rechtsfähige Verwaltungseinheit S. 62; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 236; Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 8 zu Art. 105 GG; Wannagat, Lehrbuch I S. 13, 14 f; Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung S. 130; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 765; Blumenstein, System des Steuerrechts S. 33; Weber, Körperschaften d.ö.R. S. 41 Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 104

last, oder wollen es zumindest versuchen¹⁾.

Der Begriff der Verbandslast wird jedoch von einer ganzen Reihe von Autoren abgelehnt, so Vogel, Neumark, Stähler u.a.m.²⁾, welche die Beiträge zu den Wirtschaftskammern den Steuern zurechnen, also den Begriff der Verbandslast nicht anerkennen.

Ferner wird der Begriff der Verbandslast von all jenen Autoren nicht akzeptiert, die die traditionelle Dreiteilung der öffentlichen Abgaben auch bei den Nichtgebietskörperschaften, wenn auch unter anderer Bezeichnung zu finden glauben, so z.B. Lübeck, Mai, Weber, Herrmann³⁾. Nach der Auffassung dieser Autoren entsprechen die Beiträge der Nichtgebietskörperschaften den Steuern der Gebietskörperschaften, während die Beiträge der Gebietskörperschaften bei den Nichtgebietskörperschaften ihre Parallele in Sonderbeiträgen oder Sonderumlagen hätten. Die Gebühren würden in beiden Fällen unter dem gleichen Namen erscheinen.

Begründet wird die Auffassung dieser Gruppe damit, daß die Mitglieder bzw. Nutznießer der Körperschaften i.e.Sinne untereinander gleiche, aber keine besonderen Vorteile⁴⁾ genießen würden, daß die als Beiträge bezeichneten Abgaben allgemeine und nicht spezielle Deckungsmittel seien und daß diese öffentlichen Gemeinwesen außerdem noch Sonderbeiträge erheben könnten. Außerdem würde bei den körperschaftlichen Beiträgen zwischen der Zahlung und dem Vollzug der körperschaftlichen Leistungen genausoviel und genauso wenig eine Wechselwirkung bestehen, wie zwischen der Zahlung von Steuern und den Leistungen des Staates und anderer Gebietskörperschaften. Die rechnerische Frage: "Was habe ich von meiner Organisation für meinen Beitrag zu erhalten?"⁵⁾ könne nicht gestellt werden.

Der körperschaftliche Beitrag erfüllt nach der Auffassung dieser Autorengruppe deshalb die Tatbestandsmerkmale der Steuer, die Bezeichnung Beitrag wird nur formell geduldet, während der Begriff der Verbandslast nicht anerkannt wird.

Eine wahrhaft babylonische Sprachverwirrung herrscht bei der Anwendung des Begriffs der Umlage, wobei dieser Begriff sehr häufig zur Systematisierung von Ausgleichsabgaben herangezogen wird.

So bezeichnen sehr viele Autoren die Investitionshilfe als eine Umlage bzw. Sonderumlage, die einen eigenständigen Platz im System der öffentlichen Abgaben hätte⁶⁾. Auch das Bundesverfassungsgericht benützt in seiner Ausgleichsrechtsprechung den Begriff der Umlage gerne, wenn es zu verschiedenen Preisausgleichseinrichtungen ausführt, daß bestimmte wirtschaftliche Vorgänge mit "Ausgleichsbeträgen, Umlagen oder Zuschlägen zum Preis" belastet würden, die

1) so: Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 360; Merkel, Der Neuaufbau der deutschen Getreidewirtschaft S. 329; Merkel, Nationalsozialistische Wirtschaftsgestaltung S. 60

2) vgl.: Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492; Neumark, Steuer I S. 94; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 132 ff; Mai, Sonderabgaben S. 9 und wohl auch die auf Seite 104 Anm.azitierten Autoren.

3) vgl.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 16 ff; Weber, Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen S. 90; Weber, Juristische Person II S. 452 "Ihr Beitrags- und Gebührenwesen ist Bestandteil des allgemeinen Abgabensystems." Mai, Sonderabgaben S. 9; Herrmann, Intermediäre Finanzgewalten S. 110

4) Die soziologische Theorie des besonderen Vorteils wird im Rahmen der Erörterung des Beitragsbegriffs noch eingehend erörtert.

5) zit.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 19

6) vgl.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 22 und die auf Seite 252 ausführlich zitierten Autoren zur Investitionshilfe

dann an eine Ausgleichskasse abzuführen seien¹⁾).

Auch der Gesetzgeber benützt den Begriff der Umlage häufig, insbesondere in den Satzungen der Wirtschafts- und Ständekammern, in welchen die Abgabepflicht oft als Umlagen bezeichnet werden²⁾.

Demgegenüber führt Kurjo aus, daß die Ausgleichsabgaben streng von den Umlagen zu trennen seien, ohne dies jedoch selbst zu tun, noch anzugeben, wie man dies tun könne³⁾.

Die Auffassungen der Literatur zum Begriff der Umlage lassen sich im Prinzip in 3 Gruppen aufteilen, wobei die erste den Begriff der Umlage mit den Beiträgen gleichsetzt und in diesen Begriffen synonyme Abgaben sieht⁴⁾, während eine zweite Gruppe in den Umlagen eine eigenständige Abgabenart sehen möchte⁵⁾, und die dritte Gruppe im Umlagenbegriff lediglich ein abgabetechnisches Verfahren erblickt.

Vertreter der zweiten Gruppe sind u.a. Schmidt-Leonhardt-Gast, die den Begriff der Umlage von den Beiträgen dadurch abgrenzen wollen, daß sie in dem Begriff der Umlage einen spezifischen körperschaftsabgabenrechtlichen Terminus sehen und den Begriff des Beitrags dem privaten Vereinsrecht vorbehalten wollen⁶⁾.

Hettlage verwendet den Begriff der Umlage in seiner Abhandlung über die Beiträge folgendermaßen: "Die gesetzlichen Beiträge der Mitglieder von Berufskammern... und die sonstigen hoheitlichen Beiträge öffentlicher Verbände... gehören nicht zu den Beiträgen i.e.Sinne als besondere Abgaben zur Vorteilsausgleichung. Ihrem Anlaß und ihrer Rechtsnatur nach sind es eher Umlagen auf die Mitglieder als Nutzer bestimmter Verbandseinrichtungen. Noch weniger gehören hierher die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung..."⁷⁾.

Gegen eine abgabensystematische Verselbständigung des Begriffs der Umlage sprechen sich jedoch jene Autoren aus, die in der "Umlegung" nur ein abgabetechnisches Kriterium bzw. Verfahren sehen wollen.

So führte Frielinghaus aus, daß man nur die Gesamtsumme des Finanzbedarfs Umlage nennen solle und den auf das einzelne Mitglied "umgelegten" Anteil hieran als Beitrag zu bezeichnen

1) zit.: BVerfGE 8, S. 317

2) vgl.: §§ 3, 4 Beiträgegesetz vom 24. März 1934 (RGBl. I S. 235) "Umlagen und Beiträge"; Gesetz über die Erhebung von Umlagen in der gewerblichen Wirtschaft v. 28.6.1935 (RGBl. I S. 812); § 22 MFG; Montan-Umlage; Krisenumlage der Montan-Union; Umlage der Reichsgemeinschaftshilfe, Umlage zugunsten der AE der belgischen Kohle; Umlage der Bad. Brand-Währungsfolgeschadenausgleichseinrichtung; Roggenpreisstützungs-Umlage, u.a.

3) vgl.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 69

4) vgl.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 220; Lübeck, Das Abgabewesen S. 46; Weber, Dienst- und Leistungspflichten S. 89; Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 104; Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 289; Froböb, Gemeindesteuern S. 274

5) vgl.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 69; Kraft, Steuer und Gebühr S. 225; Hettlage, Beiträge S. 729; Finger, Körperschaften S. 46; Übergangsabkommen S. 37; Kubsch-Haarmann, Finanz- und Steuerwesen S. 162 f.

Hierzu wird man wohl auch die Rechtsprechung und den Gesetzgeber rechnen müssen, wenn diese den Begriff der Umlage benützen, wobei hier allerdings mehr eine "abgabensystematische" Verlegenheit überbrückt werden, denn eine neue Abgabenart geschaffen werden soll.

6) vgl.: Schmidt-Leonhardt-Gast, Kommentar zum Schriftleitergesetz, 2. Auflage, Anm. 8 zu § 25

7) zit.: Hettlage, Beiträge S. 730

sei¹⁾.

Lübeck kritisiert diese Auffassung über den Begriff der Umlage jedoch dahingehend, daß diese zwar sprachlich durchaus angemessen sei, wenn ein feststehender Finanzbedarf der Ausgangspunkt der Abgabenerhebung sei, aber dann unbrauchbar werde, wenn die Beiträge zuerst festgelegt würden und das Gesamtaufkommen an Beiträgen die Grenzen aufzeige, innerhalb derer sich die Ausgaben zu halten haben. Die Summe der zusammengetragenen Beiträge könne niemals als Umlage bezeichnet werden²⁾.

Nach Lübeck, u.a.³⁾ handelt es sich bei den Umlagen und Beiträgen im abgabenrechtlichen Sinne um ein und dieselbe Sache, nämlich um Beiträge, nur seien die Umlagen unter abgabetechnischen Gesichtspunkten nach dem Repartitionsprinzip⁴⁾ ausgabenorientiert, während die Beiträge nach dem Quotitätsprinzip⁴⁾ einnahmeorientiert seien. Nach Lübeck u.a. liegt der Unterschied zwischen Beitrag und Umlage in der Wahl der Finanzierungsmethode. Beim Beitrag stehe die Höhe (Quote) der einzelnen Verpflichtung von vornherein fest, die Veranschlagung des Gesamtaufkommens sei deshalb nur schätzungsweise möglich. Bei der Umlage werde ein aufzubringender Betrag repartiert, wobei Ausfälle entweder vorzutragen oder nachträglich auf die zahlungsfähigen Genossen aufzuteilen seien.

Dem Abgabentyp "Zwangsanleihe" werden von den verschiedenen Wissenschaftlern recht unterschiedliche Standorte im System der öffentlichen Abgaben zugewiesen. Eine Gruppe von Autoren billigt ihr überhaupt nicht den Titel einer öffentlichen Abgabe zu, sondern rechnet sie entweder zu den Naturalleistungen⁵⁾, den öffentlich-rechtlichen Krediten⁶⁾ oder zu den Maßnahmen des Enteignungsrechts⁷⁾, während die wohl herrschende Meinung die Zwangsanleihe als eigenständigen Abgabentyp ansieht⁸⁾.

1) vgl.: Frielinghaus, Kommentar zum Gesetz über den Aufbau der gewerblichen Wirtschaft, Anm. 6 zu § 15 d.1.DVO

2) vgl.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 44 ff

3) zum Repartitions- und Quotitätsprinzip vgl.: Jahn, Grundriß des Steuerrechts, S. 14; Neumark, Steuer I S. 99; Schmolders, Finanzpolitik S. 225; ders. Steuertechnik S. 170 ff u.a.m.

4) vgl.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 44 ff; Herting, Beiträgegesetz Anm. 9 zu § 3; Wacke, R Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 5 und die auf Seite 87 Anm. 4 zitierten Autoren

5) vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 23 zu § 1; Barske, Reichsabgabenordnung (4) S. 4

6) vgl.: Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 66 zu Art. 105 GG; Ball, Steuerrecht S. 12 "erzwungenes Darlehen"; Mai, Sonderabgaben S. 3; und die Lehrbücher der traditionellen Finanzwissenschaft, welche die Zwangsanleihen im Rahmen der Untersuchung der öffentlichen Schuld behandeln.

7) vgl.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 236 ff

8) vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 3 zu § 1; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 165 ff; Amonn, Finanzwissenschaft II S. 196; Spangemacher, Steuern und andere Abgaben S. 773; Jahn-Arlt-Boethke-Hepp, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Merk, Steuerschuldrecht S. 6; Crisolli, Steuerrecht S. 12; Timm, Öffentliche Anleihen S. 205; Metz, Steuerrecht S. 2; Mirbt, Steuerschuldverhältnis S. 9; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 121; Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 296, 304; Keil, Staatliche Zwangsenkung S. 57; Zarden, Zwangsanleihegesetz S. 2 ff; Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 98; Blumenstein, Schweiz, Steuerrecht 56; u.a.m.; BVerfGE 4 S. 14 f

Gegen diese Meinung wendet sich in der Außenseiterrolle Wacke, der den Zwangsanleihen die abgabenrechtliche Eigenständigkeit abspricht und dieselben zu den Steuern vom Vermögen rechnet¹⁾²⁾.

Recht differenzierte Meinungen bestehen auch über das sogen. Finanzmonopol und die sogen. Monopolabgaben, worunter man diejenigen Abgaben zu verstehen hat, die im Zusammenhang mit Finanzmonopolen erhoben werden³⁾. Eine Gruppe von Autoren erkennt die Finanzmonopole nicht als eine selbständige Institution an, sondern rechnet diese zu den (Verbrauchs-) Steuern, da sie in ihrer Wirkung und Zwecksetzung denselben gleichkommen⁴⁾. Die Gegenmeinung sieht in den Finanzmonopolen eine eigenständige Erscheinung des Verwaltungs- bzw. Finanzrechts, weil die Finanzmonopole erwerbswirtschaftliche Einnahmen im Rahmen privater oder öffentlicher Rechtsgeschäfte erzielen und weil die Einnahmen und Monopolabgaben im Rahmen der Erstellung von wirtschaftlichen Leistungen erhoben werden⁵⁾.

Relativ einträchtig sind die Meinungen derjenigen Autoren, welche den Begriff der öffentli-

1) vgl.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 5 ff; so bereits früher: Andreae, Staatswirtschaftslehre S. 123; Jahn, Steuerrecht S. 67 u.a.

2) siehe die genaueren Ausführungen auf Seite 255 f

3) vgl.: Kruse, Steuerrecht I (1) S. 24

4) so: Meilicke, Steuerrecht S. 9; Bräuer, Monopol als Form der Besteuerung S. 623 ff; Strutz, Grundlehren des Steuerrechts S. 12; v. Pistorius, Unser Steuerrecht S. 99; v. Schall, Allgemeine Steuerlehre S. 153; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 55, 58; Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 62 zu Art. 105 GG; Gnadenberger, Das Finanzmonopol S. 48, 60 ff; Höpker-Aschoff, Das Finanz- und Steuersystem S. 313; Fleiner, Institution S. 434 und fast die gesamte traditionelle Finanzwissenschaft; außerdem BVerfGE 14 S. 111 "Das Finanzmonopol ist eine besondere Form der Erhebung von Abgaben." Rinck-Leibholz, Grundgesetz, Anm. 1 zu Art. 105; BFH, U.v. 26. März 1963 BStBl. 1963 III S. 286

5) so: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 2 zu § 1; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 6 zu § 1; Giese, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1; Jahn-Arlt-Boethke-Hepp, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Merk, Steuerschuldrecht S. 4; Jahn, Steuerrecht S. 111; Klein, Der Begriff der Steuer S. 86, 89; Mirbt, Steuerrecht S. 7; Crisolli, Steuerrecht S. 12 f; Ball, Steuerrecht S. 1 f; Nawiascky, Der Steuerbegriff Sp. 255; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 72, 189; Spangemacher, Abgabenordnung Anm. 6 zu § 1; Metz, Steuerrecht S. 2; Niemann, Finanz- und Steuerrecht S. 18; Hensel, Steuerrecht S. 1; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3, 7 zu § 1; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 19; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 57, 58; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 11; ders. Finanzwesen S. 19; Piduch, Finanzverfassung und Steuerreform S. 36; Hamann, Grundgesetz Anm. B 3 zu Art. 105 GG; Waldecker, Steuerrecht S. 10; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 435; Lampe, Steuer S. 478; Badura, Das Verwaltungsmonopol S. 86 ff; Fechner, Steuerrecht S. 2; Hoppe-Heinrich, Gesetz über das Branntweinmonopol Anm. 1 zu § 1; u.a.m.
so bereits früher: RFH Bd. 4 S. 219; 6 S. 316 ff.

Eine ganz besondere Meinung zu den Finanzmonopolen vertritt neuerdings Kreft (Steuer und Gebühr S. 147 ff, 194 ff), der alle im Rahmen der Finanzmonopolverwaltung geforderten "Entgelte" zu den Gebühren rechnen möchte, im weiteren Verlauf seiner Arbeit jedoch zu dem Ergebnis kommt, daß nur die kostendeckenden Einnahmen der Monopole Gebühren seien, während die fungiblen Einnahmen zu den Steuern gerechnet werden sollen.

6) über die Monopolabgaben scheiden sich die Geister nochmals, vgl.: Kruse, Steuerrecht I (1) S. 24

chen Ersatzabgabe kennen und behandeln¹⁾, welche deswegen zu bezahlen seien, "weil der Abgabepflichtige mit oder ohne seinen Willen von einer anderen, ihm gegenüber dem Gemeinwesen obliegenden öffentlich-rechtlichen Leistung (Militärdienst, Feuerwehrdienst, Straßenunterhalt) befreit wurde"²⁾. Auch das Bundesverfassungsgericht benützt den Begriff des Ersatzgeldes bzw. der Ersatzabgabe, wenn es in seiner Entscheidung zum Feuerwehrgesetz von Baden-Württemberg ausführt, daß es sich beim Ersatzgeld um eine Abgabe eigener Art handle, die sich in die herkömmliche Einteilung in Steuern, Gebühren und Beiträge nicht einordnen lasse, sondern an Stelle einer eigentlichen und in erster Linie geschuldeten persönlichen Dienstleistung trete³⁾.

Während jedoch die Literatur den Unterschied des Ersatzgeldes (-abgabe) in der Befreiung von einer Dienst- oder Sachleistungspflicht sieht, führt das Bundesverfassungsgericht aus, daß das Ersatzgeld nicht das steuerliche Kriterium primär "zur Erzielung von Einkünften" erfülle, spricht jedoch im Nachsatz davon, daß der Abgabepflichtige sich nach seiner Wahl von einer ihm auferlegten Leistungspflicht durch Zahlung eines Geldbetrages "loskaufen" könne³⁾.

Neben diesen noch einigermaßen populären Abgabearten gibt es noch eine ganze Anzahl von Spezialabgabentypen, die von verschiedenen Autoren sozusagen für den Hausgebrauch entwickelt wurden, von denen zwei jedoch bedeutend sind, nämlich der Begriff der Neunzehntelsteuer von Bühler, und der Begriff der Sonderabgaben von Weber, weil diese zwar keine totale, aber zumindest eine partielle Anerkennung gefunden haben und für den Begriff der Ausgleichsabgaben von großer Bedeutung sind.

O. Bühler⁴⁾ bringt im Rahmen seiner Lehrbücher und anderer Abhandlungen zwei Abgabeneuschöpfungen, mit denen er auch eine Reihe von Ausgleichsabgaben erfassen möchte.

In der ersten Auflage seines Lehrbuches führt Bühler aus, daß die Zweckbindung einer Abgabe dem Steuerbegriff nicht entgegenstehe, doch treffe dies nur insoweit zu, wenn die Mittel zunächst in die allgemeine Staatskasse und durch den Staatshaushalt fließen würden. Wenn dagegen der Ertrag einer Abgabe nicht dem Bundes- oder Landesfiskus zufließe, sondern in einen besonderen Fonds fließe, dann sei den Erfordernissen des § 1 Abs. 1 AO nicht mehr genügt. Solche öffentlich-rechtlichen Geldleistungen würden deshalb nicht mehr vom Steuerbegriff gedeckt, sondern müßten als "Sonderabgaben" angesehen werden, denen neben Steuern, Gebühren

1) vgl.: v. Heckel, Finanzwissenschaft I S. 114, der die Ersatzabgabe sinnigerweise als Ausgleichsabgabe bezeichnet; Blumenstein, System des Steuerrechts S. 2; ders. Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 116; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 437; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 11 f; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. zu § 1 S. 24; Weber, Das BVerfG und die Steuerordnung S. 472; Spanner, Der Steuerbürger und das BVerfG S. 59 f; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 55; BGH, U.v. 1. Okt. 1953 NJW 1953 S. 1785 f

2) zit.: Blumenstein, Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 116

3) vgl.: BVerfG, B.v. 20. Mai 1959 BVerfGE 9, S. 299 "Der Feuerwehrbeitrag wird vielfach mit dem - rechtlich nicht klaren - Ausdruck 'Ersatzgeld' belegt und damit als eine Abgabe eigener Art bezeichnet..."; BVerfG, B.v. 17. Okt. 1961 BVerfGE 13, S. 170, wobei das Bundesverfassungsgericht die Württ.-Bad. Feuerwehrabgabe nicht mehr als Ersatzgeld, wegen mangelnder Wahlmöglichkeit, bezeichnet, sondern ausführt: "Es handelt sich um eine 'Ausgleichsabgabe' eigener Art, die sich der herkömmlichen Einteilung in Steuern, Gebühren, Beiträge (§ 1 AO) nicht ohne weiteres einfügt."

4) vgl.: Bühler, Art.: Steuerrecht I, in: HdSW Bd. 10 S. 138 f; Bühler, Bonner Kommentar, Kommentierung zu Art. 105 GG; Bühler, Lehrbuch des Steuerrechts, Bd. 1, 1. Auflage 1927 S. 2 ff; Bühler, Steuerrecht (Grundriß) I, 1. Auflage 1951 S. 18; Bühler, Steuerrecht (Grundriß) I, 2. Auflage 1953 S. 34; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I, 1, 3. Auflage 1960 S. 58 ff

und Beiträgen eine selbständige Stellung im Abgabensystem zukomme.

Nach dem 2. Weltkrieg hat Bühler seine Typenbildung noch verfeinert, denn nunmehr bezeichnet er diejenigen Abgaben, die nicht in den allgemeinen Haushalt fließen, auf deren Erhebung jedoch die Vorschriften der Reichsabgabenordnung anzuwenden seien, nicht mehr als Sonderabgaben, sondern als "Neunzehntelsteuer", womit er zum Ausdruck bringen möchte, daß diese Abgaben zwar keine Steuern, aber steuerähnliche Abgaben mit besonderem Zweckcharakter seien, in ihrer Anwendung und Wirkung auf den Abgabenschuldigen gegenüber den Steuern jedoch kein Unterschied bestehe. Bühler glaubt, daß man die Erweiterung der traditionellen Dreiteilung der öffentlichen Abgaben um den Begriff der "Neunzehntelsteuer" auch vom Standpunkt des Steuerrechts aus ohne weiteres als gerechtfertigt wird betrachten müssen¹⁾.

Unter diesen Begriff der Neunzehntelsteuer subsumiert Bühler eine ganze Reihe von Ausgleichsabgaben, so die Investitionshilfsabgaben, die Lastenausgleichsabgaben, die Soforthilfsabgaben, die Aufbringungsumlage der Industriebelastung, während er zu den wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben i.e.Sinne keine Stellung genommen hat, wenn man auch annehmen kann, daß er dieselben auch unter den Begriff der Sonderabgabe oder Neunzehntelsteuer eingeordnet hätte²⁾.

Eine Erweiterung der traditionellen Dreiteilung des Abgabensystems wünscht Weber, der auch einen Begriff der Sonderabgaben prägte³⁾, welcher sich jedoch von demjenigen Bühlers unterscheidet. Während Bühler seine Begriffe nach haushaltsrechtlichen Aspekten gliedert, möchte Weber unter seinem Begriff der Sonderabgaben einige in neuerer Zeit entstandene Geldzahlungspflichten verstanden wissen, die weder als Steuern noch als Verwaltungsabgaben aufgefaßt werden könnten, da in ihnen primär wirtschaftspolitische und nicht finanzwirtschaftliche Zielsetzungen wirksam würden. Unter diesen Begriff der Sonderabgabe möchte Weber insbesondere die Ausgleichsabgaben und Umlagen des Wirtschaftsverwaltungsrechts rechnen, denen er ausdrücklich finanzrechtlichen Charakter zuspricht, und sich dabei ganz unmißverständlich klar gegen die "nichtfinanzrechtliche" Abgabentheorie der Lehre und ständigen Rechtsprechung wendet.

Die den Sonderabgaben zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Erwägungen würden besonders bei jenen Abgaben zum Ausdruck kommen, die der Herstellung eines Ausgleichs zwischen besonders wirtschaftlich Begünstigten und Benachteiligten dienen würden⁴⁾.

Zur Begründung seiner Auffassung führt Weber aus, daß die hergebrachten Definitionen und die Systematisierung der öffentlichen Abgaben nicht mehr ausreiche, da sie in einer Zeit entstanden seien, in der es lediglich darauf angekommen sei, die öffentlichen Abgaben gegenüber den

1) vgl.: Bühler, Steuerrecht I S. 139

Ähnlich der Terminologie von Bühler sprechen von "Quasisteuern" u.a.: Herrmann, Intermediäre Finanzgewalten S. 5; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 236; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 10; Mann, Funktion der Steuer S. 61

2) Eine Andeutung hierzu enthält eine Fußnote bei Bühler-Strickrodt S. 122, in der der sogen. Kohlenabgabe und den Berufsausbildungsbeiträgen der Steuercharakter streitig gemacht wird (wohl eine Erwiderung zu Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 99 ff).

3) vgl.: Weber, Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen S. 82 ff

4) vgl.: Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung S. 38. Als Beispiele nennt Weber u.a.: Die Abführung von Abwertungsgewinnen (1936), die Dividendenabgabe (1941), die Ostarbeiterabgabe (1942) und neuerdings die Ausgleichsabgabe des Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleichs und die Umlagen der Milchmarktordnung

privatrechtlichen Einnahmen der öffentlichen Gemeinwesen sowie gegenüber Geldstrafen, Zwangsmittel, Bußen u.a. abzugrenzen. Was nach Abzug dieser andersartigen Geldleistungspflichten den öffentlichen Abgaben verblieben sei, sei im liberalen Staat dadurch qualifiziert gewesen, daß die fiskalische Zweckbestimmung überwog. In diesem Sinne seien Abgaben immer zur Erzielung von Einkünften auferlegt worden. Die wirtschaftspolitische Aktivität des Staates der Gegenwart habe nun zur Begründung hoheitlicher Geldleistungspflichten geführt, in denen primär wirtschaftspolitische und nicht finanzwirtschaftliche Zielsetzungen wirksam seien, da diese Abgaben nicht in erster Linie der Erzielung von Einkünften dienen würden. Damit würden sie jedoch vom traditionellen Begriff der öffentlichen Abgaben nicht mehr gedeckt, obwohl auch sie zur Leistung an ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen auferlegt seien und nicht zu den Straf- und Zwangsgeldern usw. gerechnet werden könnten. Daraus folge jedoch nicht, daß diese Sonderabgaben einer besonderen Gruppe hoheitlicher Geldzahlungspflichten neben den öffentlichen Abgaben zugewiesen werden müßten¹⁾; vielmehr müsse der Abgabenbegriff aus seiner historisch bedingten Begrenzung befreit werden, daß er diese neuartigen Geldzahlungspflichten mit umschließe. Dazu sei lediglich notwendig, das Begriffsmerkmal der finanzwirtschaftlichen Zweckbestimmung auf das ursprünglich Gemeinde, nämlich den Ausschluß der Geldstrafen, Zwangsgelder usw. hin zu präzisieren. Geschehe dies, so erschienen als öffentliche Abgabe alle einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die kraft der öffentlichen Gewalt für ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen auferlegt seien mit Ausnahme der Straf- und Zwangsgelder.

Dieser Abgabenbegriff umschließe neben den Steuern, Beiträgen und Gebühren als 4. Gruppe auch noch die Sonderabgaben, d.h. jene Erscheinungen des Abgabenrechts, die aus den wirtschaftspolitischen Zusammenhängen der jüngsten Zeit hervorgegangen seien und in denen primär wirtschaftspolitische und nicht finanzwirtschaftliche Zielsetzungen wirksam würden. Da die Sonderabgaben nicht primär der Erzielung von Einkünften dienen würden, unterschieden sich diese insofern begrifflich von den Steuern, während ihnen andererseits das Gegenleistungsmerkmal der Verwaltungsabgaben ebenfalls fehle²⁾.

Als Argumente zur weiteren theoretischen Fundierung seines Sonderabgabenbegriffs führt Weber noch aus³⁾, daß diese nicht in das Zuständigkeits- und Ordnungssystem des Finanzrechts eingebettet seien, daß die Bestimmungen des allgemeinen Steuerrechts, insbesondere die Reichsabgabenordnung nur insoweit Anwendung fänden, als es im Einzelfall besonders angeordnet sei. Auch seien die Finanzbehörden nur insoweit an der Erhebung der Abgaben beteiligt, als diese die Finanzkassen zur Verfügung stellten, um die Abgaben entgegenzunehmen und beizutreiben. Außerdem liege die Federführung in den gesetzgeberischen Fragen und die eigentliche Verwaltung des Abgabenaufkommens vorwiegend beim Wirtschaftsministerium. In neuerer Zeit bahne sich zwar ein stärkeres Mitwirken der Finanzverwaltung an, was eine Annäherung der Sonderabgaben an die Formen des Steuersystems zur Folge habe.

Der Begriff der Sonderabgaben wird in der Literatur auch noch von anderen Autoren und gelegentlich auch von der Rechtsprechung⁴⁾ benützt, so z.B. von Hamann, Mattern-Meißner,

1) vgl.: Weber, Die Dienst- und Leistungspflichten S. 82

2) vgl.: Weber, Die Dienst- und Leistungspflichten S. 88

3) Diese Argumente benützt auch Bühler, um seinen Begriff der Neunzehntelsteuer systematisch abzusichern.

4) vgl.: Hamann, Enteignung und Sozialbindung S. 404; Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 65 zu Art. 105 GG, aber: "Die insofern änderungsbedürftige AO kennt den selbständigen Begriff der 'Sonderabgabe' noch nicht; nach ihr fallen die Sonderabgaben wohl noch unter die Steuern."; Ipsen, Konstruktionsfragen S. 607; Fechner, Steuerrecht S. 9; Eckhard-Labus, Steuerrecht S. 23; Maunz, Abgabenrecht S. 3; Kreft, Steuer und Gebühr S. 14; Niemann, Finanz- und Steuerrecht S. 22; Siburg, Anbieterspflicht S. 118; Kunze, Milch- und Fettgesetz S. 904; Meier-Greve, Finanzhoheit der MU S. 48; Fecher, Zweckbindung S. 98; Rinck-Leibholz, Grundgesetz Anm. 1 zu Art. 105

Ipsen¹⁾ u.a., wobei alle diese Autoren im Begriff der Sonderabgaben offensichtlich einen eigenständigen Abgabentyp sehen möchten.

Andererseits kommt Mai in seiner Arbeit über Sonderabgaben zu der Überzeugung, daß sich diese Abgabenart nicht rechtlich verselbständigen lasse, weshalb man diese Abgabenart, worunter er auch die Ausgleichsabgabe zählt, zu den Zwecksteuern rechnen müsse²⁾.

5. Abschnitt – Begriff und Wesen der Steuer – Auslegung der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO

1. Vorbemerkung

Obwohl die Steuer als Institution des Staates eine weit zurückreichende Geschichte vorweisen kann, ist sie in Deutschland erst durch die von Enno Becker geschaffene Reichsabgabenordnung in Form einer Legaldefinition "vergesetzlicht" worden, die nicht nur wegen ihrer Gesetzeskraft, sondern auch wegen ihrer wissenschaftlichen Verwendbarkeit nahezu allgemein akzeptiert und auch propagiert wurde bzw. noch wird³⁾, wenn auch E. Becker eine wissenschaftliche Definition des Steuerbegriffs nicht beabsichtigt hatte⁴⁾.

Obwohl der Wortlaut des § 1 Abs. 1 AO gegenüber seiner ursprünglichen Fassung keine grundlegende Veränderung erfahren hat⁵⁾, vertritt die herrschende Lehre und die höchstrichterliche Rechtsprechung die Auffassung, daß der im § 1 Abs. 1 AO niedergelegte Steuerbegriff auch für das Grundgesetz Geltung habe und wegen seiner verfassungsrelevanten Bedeutung, bei der Auslegung der Normen des Grundgesetzes und bei der Überprüfung von einfachen Abgabengesetzen angewendet werden müsse, ja, es wird sogar von bedeutenden Kommentatoren der Reichsabgabenordnung und des Grundgesetzes die Auffassung vertreten, daß die Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO gewohnheitsrechtlichen Verfassungsrang erhalten habe, und deshalb nur durch verfassungsänderndes Gesetz geändert werden könne⁶⁾.

1) vgl.: BVerfGE 20 S. 269; 10 S. 157

2) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 106 ff

3) vgl.: Jellinek, Verwaltungsrecht S. 393; Bühler, Steuerrecht I S. 138; Jahn, Steuerrecht S. 13; "Sehr gut ist der Steuerbegriff zusammengefaßt in R.A.O. § 1" zit.: Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I S. 316

4) vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (1) Vorwort; (7) Anm. 1 zu § 1

5) Durch die Steuerverordnung vom 1. Dez. 1930 (RGBl. I S. 517 ff) wurde die Steuerdefinition der Abgabenordnung dadurch verallgemeinert, daß die Einengung der Steuerdefinition auf Reichssteuern – "zugunsten des Reiches" – ersatzlos gestrichen wurde.

6) vgl.: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 14; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 1 zu § 1; Hamann, Gewerbelohnsummensteuer und Grundgesetz S. 262; BFH, Bd. 78, S. 124. AA: Vogel, Verwaltungsrecht und Allgemeines Abgabenrecht S. 442; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1.

Daß der Steuerbegriff der AO für das Grundgesetz Geltung habe, ist h.L.,

vgl.: Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 7 zu Art. 105 GG; Hamann, Grundgesetz Anm. 2 a zu Art. 105 GG; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 14; Klein, Rechtsprechung des BVerfG I S. 31, II S. 17; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 53 u.v.a.m.

"Wenn das Grundgesetz den Begriff 'Steuer' verwendet, so ist davon auszugehen, daß es ihn in diesem Sinne (gemeint: i.S. der AO) meint. Es kommt hinzu, daß auch die Steuerrechtswissenschaft 'Steuern' in dem gleichen Sinne versteht" zit.: BVerfGE 3, S. 435; 7, S. 251; 14, S. 91

Trotzdem ist der Steuerbegriff der Abgabenordnung in Rechts- und Finanzwissenschaft umstritten¹⁾, was sich schon allein aus den Literaturmeinungen über den Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben ablesen läßt.

Obwohl die Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO, wie Enno Becker selbst versichert hat, eine Zusammenfassung der damaligen höchstrichterlichen Rechtsprechung darstellt²⁾, die hauptsächlich von der Rechtsprechung des Preußischen Obergerichts bestimmt wurde, und auch zwischen allen Steuerdefinitionen der Rechts- und Finanzwissenschaft eine große Ähnlichkeit bestand und besteht, wurde die Begriffsbestimmung des § 1 Abs. 1 AO sehr bald mit guten Argumenten kritisiert und eine Reform derselben gefordert, und zwar besonders von denjenigen Autoren, die sich besonders intensiv mit der Steuerdefinition der Reichsabgabenordnung auseinandersetzten, so insbesondere Nawiasky, Strutz, Friedrichs, Stähler, Bub, Bräuer, Eheberg, Poschmann u.a.³⁾.

Selbst Enno Becker bekannte in einem Rückblick, nachdem Nawiasky seine Steuerdefinition ziemlich zerpfückt hatte, daß sie wohl nicht die Allerbeste sei, ohne jedoch eine Änderung

-
- 1) so ausdrücklich: Barske, Reichsabgabenordnung (4) S. 1; Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 2 zu § 1; Gerloff, Steuerwirtschaftslehre S. 246; Siburg, Anbieterspflicht S. 115; Meier-Greve, Finanzhoheit der MU S. 16; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 38; "In der Finanz- und Rechtswissenschaft ist sowohl die Zweckmäßigkeit einer Legaldefinition der Steuer als auch der Inhalt der Definition heftig umstritten." zit.: Stobbe, Zölle und Marktenkungsabgaben S. 266.
"Allerdings ist ... die Grenze zwischen zweckgebundenen Steuern und zweckbestimmten Abgaben, die keine Steuern sind, nicht vollständig geklärt." Bühler, Steuerrecht I S. 138;
"Der Begriff der Steuer ist auf vielerlei Art und Weise ausgelegt worden, daß nur diejenigen, die sich im wissenschaftlichen Streit auf Autoritäten stützen, dem darin enthaltenen Fragenkomplex ausweichen können. Damit berühren wir einen - allerdings weit verbreiteten - Irrtum, daß man die Schwierigkeiten durch Zuflucht zu einer Legaldefinition umgehen könne." zit.: Mann, Die drei wirtschaftlichen Funktionen der Steuer, S. 54;
"Die zwar keine Definition der Steuer beabsichtigende, sondern sie nur im Sinne der AO 'festlegende Abgrenzung' in § 1 RAO ist teilweise stark angefochten worden." zit.: Mirbt, Steuerschuldverhältnis S. 8
- 2) vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 1 zu § 1; Regierungsbegründung, Druck-sache Nr. 759 S. 580 "Die Begriffsbestimmung entspricht den herrschenden Anschauungen."
"Es gibt wenige wissenschaftliche Begriffe, auf deren Festsetzung die Fachmänner größere geistige Arbeit ... verwendeten, als auf den des Steuerbegriffes..." zit.: Földes, Finanzwissenschaft S. 199
- 3) vgl.: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 1 ff; ders. Der Steuerbegriff Sp. 252 ff; ders. Einiges über steuerrechtliche Grundfragen S. 442 ff; Strutz, Grundlehren des Steuerrechts S. 7; Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 2 ff; Friedrichs, Zwecksteuern und Rücksichtssteuern S. 621 ff; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung des Steuerbegriffs S. 187 ff; Eheberg, Steuer S. 1047; Bub, Die wirtschafts- und sozialpolitischen Zwecke der Besteuerung S. 6; Schmölders, Finanzpolitik S. 293; ders. Finanzwissenschaft S. 1276; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 130; Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 106; Mattern-Meßmer, Reichsabgabenordnung Anm. 65/66 zu Art. 105 GG;
"Die finanzwirtschaftliche Ausgestaltung von öffentlichen Maßnahmen besonderer Programhaftigkeit und Tragweite, ... wird in Zukunft möglicherweise zu einer schärferen Abgrenzung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs gegenüber andersartigen öffentlichen rechtlichen Leistungen zu führen haben." zit.: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 122

derselben durchzusetzen¹⁾.

Wenn auch Nawiasky die wohl fundierteste Kritik am Steuerbegriff der Abgabenordnung erarbeitet hat, so betont er trotz allem, daß die Steuerdefinition des § 1 AO sehr viel praktischen Nutzen gebracht habe, weil der Begriff der Steuer für das Rechtsgebiet des Steuerrechts ein für allemal festgelegt sei und man aus diesem Grunde den Steuerbegriff nicht in jeder wissenschaftlichen Abhandlung neu erarbeiten und gegen soundsoviel Privatmeinungen der Literatur abgrenzen müsse²⁾.

Von diesem Standpunkt soll auch im folgenden ausgegangen werden, denn wenn auch nicht zu leugnen ist, daß durch berechnete Kritik die Steuerdefinition redaktionell oder materiell änderungsfähig wäre, so ist doch davon auszugehen, daß der Gesetzgeber bis heute entweder aus Überzeugung oder aus Trägheit eine Neufassung des § 1 Abs. 1 AO nicht für notwendig hielt und die Steuerdefinition deswegen geltendes Recht ist. Die Steuerdefinition muß zumindest für den Ausgang der Betrachtung schon allein deshalb beibehalten werden, um die Ausgleicherrechtsprechung der Bundesgerichte von einer einheitlichen Rechtsgrundlage aus überprüfen zu können. Ob die Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO wissenschaftlich brauchbar, d.h. systematisch ist, ist eine andere Frage. Die Spezialbegriffe und Sondermeinungen im allgemeinen Abgabenrecht scheinen dagegen zu sprechen.

Da nun die Definition der Abgabenordnung trotz ihrer Rechtskraft viele Sondermeinungen - anscheinend zwangsläufig - hervorgerufen hat und auch an verschiedenen Stellen zu Zweifeln Anlaß bietet, muß das Wesen der Steuer durch eine aufhellende Interpretation der kargen Wortfolge erschlossen werden, denn Unklarheiten in der Steuerdefinition können und führen in der Literatur und Rechtsprechung zu Schlußfolgerungen, die mit dem Wesen der Steuer und dem System der öffentlichen Abgaben nicht zu vereinbaren sind³⁾. Nur die genaue Kenntnis derjenigen Merkmale, mit welchen das Steuerschuldverhältnis von anderen Abgabeschuldverhältnissen abgegrenzt werden kann, ermöglichen es bei einer im Einzelfall notwendigen Subsumtion, die Steuern von anderen Abgaben und Zahlungen abzugrenzen⁴⁾.

In der nun folgenden, kritischen Interpretation der gesetzlichen Steuerdefinition werden neben rechtswissenschaftlicher Literatur und der Rechtsprechung der obersten Gerichte auch finanz-

1) vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 2 zu § 1

... "ist mir noch keine bessere Formulierung begegnet..." zit.: Becker, Albert Hensels Steuerrecht, StuW 1924 Sp. 1502, "Ich möchte es daher auch jetzt noch bei der Begriffsbestimmung der AbgO. bewenden lassen. Sie ist schwerfällig, aber hat sich bewährt, weil sie eine gewisse Dehnbarkeit besitzt... Da ist es gefährlich, die Begriffsbestimmungen allzu scharf zuzuspitzen, weil man sonst zu leicht die Bahn für eine gesunde Rechtsentwicklung versperrt." zit.: Becker, Reform der RAO? DJZ 1926 S. 27

2) vgl.: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 23

"Noch ein anderer findet es unerhört, daß die AO es unternommen habe, den Begriff der Steuer festzulegen. Dazu müßte man Bände schreiben. Das spricht freilich Bände! Sollen die Finanzämter und Finanzgerichte darauf warten, bis die Bände fertig sind und sie dann durchlesen, wenn sie entscheiden sollen, ob die Auferlegung von Steuerzuschlägen... nach den für Steuern vorgesehenen Rechtsmitteln anfechtbar ist? Es ist verkannt, daß es sich nicht etwa darum handelt, den Begriff der Steuer für das Steuerrecht gesetzlich festzulegen, sondern daß es nur darauf ankam, für die Anwendbarkeit der AO... feste Grenzen zu ziehen. Schon für das Landesgesetz wird ein anderer Begriff gelten müssen." zit.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (1), Vorwort

3) vgl.: Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 1 zu § 1

4) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 66

wissenschaftliche Autoren berücksichtigt, obwohl man sich dabei bewußt sein muß, daß hier eine gewisse Vorsicht am Platze ist, denn viele finanzwissenschaftliche Steuerbegriffe wurden unter ganz bestimmten politischen, historischen, soziologischen und wirtschaftspolitischen Konstellationen und Zwecksetzungen gebildet¹⁾, sind also historisch gebunden und damit für ein allgemeines Finanzrecht, welches "Ewigkeitswert" erlangen soll²⁾, ungeeignet, oder sie enthalten normative Steuerrechtfertigungs- oder Steuerausgestaltungsgrundsätze, die mit dem "originären" Wesen der Steuer nichts zu tun haben, denn Besteuerungsgrundsätze sollten in einem systematischen Steuerbegriff nicht enthalten sein, da diese sich ändern können, und wenn sie doch enthalten sind, so muß man ihre nicht konstitutive, sondern normative Funktion klar herausstellen. Denn "sie gestatten nur ein Urteil darüber, ob eine Steuererhebung rechtlich zulässig, moralisch zu rechtfertigen oder ökonomisch betrachtet zweckmäßig ist. Sie sagen dagegen nichts darüber aus, wenn eine Leistung eine Steuer ist oder wann nicht"³⁾.

Trotzdem erscheint es gerechtfertigt, auch finanzwissenschaftliche Autoren und Meinungen in dieser Arbeit zu Wort kommen zu lassen, da dieser Wissenschaftszweig sich wesentlich länger und auch intensiver⁴⁾ als die Rechtswissenschaft mit den Abgabebegriffen beschäftigt hat und die Grundlage für die begriffliche Systematisierung der öffentlichen Abgaben gelegt hat, zumal sehr viele Lehrbücher der traditionellen Finanzwissenschaft die Abgabebegriffe juristisch erklären und juristische Begriffe wie "zwangsweise, Abgabe, Anspruch" etc. benützen⁵⁾, und sich Enno Becker rühmen kann, daß ein großer Teil der finanzwissenschaftlichen Literatur seit Erlass der Reichsabgabenordnung den gesetzlichen Steuerbegriff übernommen hat⁶⁾. Zwei Faktoren sind es schließlich noch, die eine Berücksichtigung der finanzwissenschaftlichen Literatur im besonderen rechtfertigen.

Die Finanzwissenschaft befindet sich in der Regel näher am Wesen bzw. dem wahren, "aus der Gesamtheit der wirtschaftlichen Vorgänge"⁷⁾ zu entnehmenden Systemcharakter der Steuer, wie dies das Bundesverfassungsgericht so schön formuliert hat, und sie leidet weniger unter dem Einfluß der Tradition, da sie keine herrschende Meinung kennt.

Trotz der gegenseitigen Befruchtung von Rechtswissenschaft und Finanzwissenschaft im allgemeinen Finanzrecht ist es jedoch bis heute noch zu keiner einheitlichen Meinungsübereinstimmung

-
- 1) Die geschichtliche Bindung des finanzwissenschaftlichen Steuerbegriffs wird besonders gut dargestellt bei Hagen, Die Auffassung über das Wesen der Steuer in der deutschen Finanzwissenschaft, Diss. Bonn 1951; Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung, Leipzig 1940; Eheberg, Geschichte der Finanzen S. 9 ff
 - 2) "Verfassungsrecht vergeht - Steuerrecht besteht" zit.: Bühler, Finanzgewalt im Wandel der Verfassungen S. 3
 - 3) zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung des Steuerbegriffs S. 18
 - 4) "Die Finanzwissenschaft ist dem Wesen von Beiträgen, Steuern und Gebühren intensiver nachgegangen als das Steuerrecht." zit.: Hettlage, Beiträge S. 728; ähnlich: Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 6, 7 zu Art. 105 GG; Bühler, Bonner Kommentar, Erl. II 1 zu Art. 105 GG; Popitz, Finanzrecht und Finanzwissenschaft S. 39 ff; Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 318; BVerfGE 3, S. 435; 7, S. 251 ff
 - 5) "...verhängter zwangsweiser Werttransfer ohne Entgeltlichkeit." zit.: Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 237; im Gegensatz zu folgender beinahe rein ökonomischer Definition: "Steuern sind ein Teil vom Produkt des Bodens und der Arbeit eines Landes, der der Regierung zur Verfügung gestellt wird; sie werden letzten Endes immer aus dem Kapital oder aus dem Einkommen des Landes bezahlt." zit.: Ricardo, Grundsätze der Besteuerung S. 138
 - 6) vgl.: Becker, Albert Hensels Steuerrecht Sp. 1501
 - 7) zit.: BVerfGE 4, S. 13 (ständige Rechtsprechung)

mung gekommen, zumal in der Literatur die Behauptung zu finden ist, daß sich die finanzwissenschaftlichen und rechtlichen Abgabebegriffe wesentlich unterscheiden und unterscheiden müßten¹⁾. Diese Behauptungen erscheinen - prima facie - nur beschränkt richtig, denn bei einer reinen Wesensbetrachtung des "Phänomens" Steuer durch die Vertreter zweier Wissenschaften, dürfte es letztlich keine Unterschiede geben²⁾, denn eine Wesensbetrachtung ist letztlich doch eine philosophische Frage³⁾, an der sich die Konturen zwischen Rechtswissenschaft und Finanzwissenschaft aufheben sollten, mit Ausnahme der Tatsache, daß die Juristen aufgrund der Rechtsordnung darüber entscheiden, wann die Steuern der Finanzwissenschaftler bzw. -politiker rechtswidrig sind.

Diese Auffassung vertrat bereits im Jahre 1928 kein geringerer als Johannes Popitz, wenn dieser ausführt, daß das Finanzrecht und die Finanzwissenschaft nicht zu einer verschiedenen Beurteilung steuerlicher Begriffe und Erscheinungen kommen dürften, da ihre Aufgaben sich aus der Natur der Sache gegenseitig ergänzen würden⁴⁾.

II. Die Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO und ihre Begriffsmerkmale

"Steuern sind einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft."

Diese Begriffsbestimmung weist einen so hohen Abstraktionsgrad auf, daß die Frage, ob es sich bei einer öffentlichen Abgabe um eine Steuer handelt, allein danach zu beurteilen ist, ob diese die einzelnen in § 1 AO enthaltenen Tatbestandsmerkmale der Steuer erfüllt oder nicht erfüllt⁵⁾.

- 1) so: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 54; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 1 zu § 1; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 15; Waldecker, Steuerrecht S. 14; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 235
- 2) so auch: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 9, 51 "Vergleicht man die Definition des § 1 Abs. 1 RAO mit den finanzwissenschaftlichen Auffassungen vom Wesen der Steuer, so zeigt sich, daß die Begriffsbestimmung der Reichsabgabenordnung viele der im finanzwissenschaftlichen Schrifttum erwähnten Steuermerkmale enthält oder sich zumindest mit ihnen auseinandersetzt." (zit. S. 51) Blumenstein, Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 116; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 7; Weber, Begriff des Steuerrechts S. 8; Schmolders, Finanzwissenschaft, zit. S. 1276 "Um die Definition des Begriffs Steuer ringt die finanzwissenschaftliche und steuerrechtliche Literatur seit langem, ohne daß allerdings bisher völlige Einigkeit erzielt werden konnte."
- 3) so ausdrücklich: Gerloff, Die Rechtfertigung der Besteuerung, S. 157; Hagen, Die Auffassungen über das Wesen der Steuer S. 2 f
- 4) vgl.: Popitz, Finanzrecht und Finanzwissenschaft S. 49 ff; ähnliche Äußerungen bei: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 4 zu § 1; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 1 zu § 1; Hensel, Steuerrecht S. 2 f; Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 26; Jecht, Finanzwissenschaft S. 715; v. Heckel, Finanzwissenschaft I S. 8; L.v. Stein, Finanzwissenschaft I S. 1 ff u.a.m.; zur Problematik allgemein, vgl.: Raiser-Sauermann-Schneider, Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Schriften d.V.f. Sozialpolitik, Berlin 1964
- 5) vgl.: Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 1 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 319; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe

Trotzdem kann eine direkte Subsumtion einer Abgabe ohne Auslegung der Kriterien nicht erfolgen und wurde von der Rechtsprechung auch in keinem Fall ohne Würdigung der wirtschaftlichen Vorgänge vorgenommen, so daß die Auslegung der gesetzlichen Tatbestandsmerkmale nach den "traditionellen Unterscheidungskriterien" der allgemeinen deutschen Finanzrechtslehre zu geschehen hat¹⁾. Ist sich das Schrifttum über die Auslegung nicht einig, was von der Rechtsprechung häufig zu schnell übergangen wird, so ist die systematischste Entscheidungsalternative zu wählen oder zu finden.

Die auslegungsfähigen und auslegungsbedürftigen Tatbestandsmerkmale der Abgabe "Steuer" ergeben sich aus dem Wortlaut des Gesetzes, welchen man in normative und konstitutive Tatbestandsmerkmale zerlegen kann. Unter diesen Tatbestandsmerkmalen befinden sich eine ganze Reihe von Kriterien, welche in der Steuerdefinition überflüssig sind oder rechtliche Gemeinplätze ausdrücken und deshalb aus Platz- und Zeitersparnisgründen übergangen werden können²⁾.

Aus diesem Grunde werden im folgenden nur diejenigen Begriffsmerkmale der Steuerdefinition besonders intensiv behandelt, die für die spätere Abgrenzung der Ausgleichsabgaben, Beiträge, Gebühren, Ersatzabgaben etc. von Bedeutung sind. Und zwar sind dies:

- die Aufbringung von Geldleistungen³⁾
- die hoheitliche Auferlegung durch ein öffentliches Gemeinwesen
- das Kriterium - zur Erzielung von Einkünften
- das Fehlen einer besonderen Gegenleistung des Steuergläubigers

1. Das Begriffsmerkmal der "Aufbringung von Geldleistungen"

Das Merkmal der Geldleistung ist heute nicht mehr in dem Sinne umstritten, ob auch Natural-

S. 17; RFH Bd. 20, S. 22; BFH, U.v. 30.4.1953 BStBl. 1953 III S. 188; BVerwGE 6, S. 257; BVerfGE 9, S. 300; 16, S. 317;

"Erfüllt eine öffentliche Abgabe die Begriffsmerkmale dieser Definition so ist sie eine Steuer im Sinne des Grundgesetzes." zit.: BVerfGE 7, S. 251

- 1) so: BVerfGE 3, S. 435; 7, S. 251 f; 14, S. 91; wobei das Bundesverfassungsgericht allerdings nur vom "deutschen Steuerrecht" spricht, was jedoch zu eng ist, da § 1 Abs. 1 AO auch in einer Negativabgrenzung andere Abgaben des allgemeinen Finanzrechts in sich birgt. So oder ähnlich: Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 58; Piduch, Finanzverfassung und Steuerreformen S. 38; Wacke, Finanzwesen S. 64; ders. Verfassungsrecht und Steuerrecht S. 88; Hamann, Grundgesetz Anm. 2 a zu Art. 105 u.v.a.m.
- 2) so die Worte bzw. Kriterien:
"einmalige oder laufende" Geldleistung
endgültig oder vorläufig veranlagte Geldleistung
"allen" auferlegt sein
aufgrund "gesetzlicher Tatbestände" auferlegt sein
vgl. ausführlich: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 7, 54 ff; Nawiasky, Der Steuerbegriff Sp. 255; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Kruse, Steuerrecht I (1) S. 17
- 3) vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1; RFH Bd. 20, S. 21

leistungen Steuer sein können, wie dies die ältere Finanzwissenschaft angenommen hatte¹⁾.

Die monetäre Begrenzung des Steuerbegriffs ist schon allein deshalb richtig, weil es in einem Rechtsstaat, in welchem der Staat das private Eigentum grundrechtlich schützt, prinzipiell keine Sachsteuern noch sonstige Sachleistungspflichten oder -lasten geben darf, obwohl letzteres die herrschende Lehre heute noch annimmt²⁾. Der Staat kann in das Realvermögen seiner Bürger nur mit Hilfe des Enteignungsinstituts eindringen. Eigentumsgarantie und Sachleistungspflichten schließen sich gegenseitig aus, denn es wird stets einen armen Bürger geben, der keine Sachen hat, so daß zumindest die Einzelaktstheorie immer zum Zuge kommen kann³⁾.

Nach der Auffassung einiger Autoren verlangt der Begriff der Geldleistung neben der Zahlung von Geld auch noch eine sogen. "volle Übereignung bzw. Hingabe des Geldwertes", so daß eine darlehensweise Hingabe von Geld, auch wenn diese hoheitlich erzwungen würde - Zwangsanleihe - das steuerliche Kriterium der Geldleistung nicht erfüllt⁴⁾.

Diese Auffassung wird jedoch von Wacke abgelehnt, welcher der Auffassung ist, daß auch Zwagsanleihen unter den Steuerbegriff der Abgabenordnung subsumiert werden können, also das Kriterium der Geldleistung erfüllen⁵⁾, wobei er entgegen der obigen Meinung, was die "volle Übereignung" des Geldes betrifft, Recht hat⁶⁾.

Am Merkmal der Geldleistung der Steuerdefinition wird schließlich in der Literatur - mehr im formalredaktionellen Sinne - bemängelt, daß bei dem heute überwiegend bargeldlosen Zahlungsverkehr nicht mehr Geld geleistet werde, sondern ein abstraktes Schuldversprechen nach § 780 BGB abgegeben wird. Es sei deshalb besser, wenn man den Begriff der Geldleistung

- 1) und zum Teil auch die steuerrechtliche Literatur; vgl.: Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft (I) S. 201; ders. Steuerwirtschaftslehre (I) S. 437; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 180; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 135; Schäffle, Die Steuern I S. 21 f; Lotz, Finanzwissenschaft S. 270; v. Schall, Allgemeine Steuerlehre S. 151; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 8; Ritschl, Staatswirtschaft und Besteuerung S. 80; Mann, Die Soziologie der Besteuerung S. 119; Schmolders, Finanzpolitik S. 293; Weddigen, Finanzwissenschaft S. 95; Boethke, Reichsabgabenordnung S. 53; v. Pistorius, Unser Steuerrecht I S. 99; Fischer, Steuerwesen S. 3; Jahn, Steuerrecht S. 13; Strutz, Abgabenrecht S. 426
- 2) vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 3 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; Strutz, Grundbegriffe S. 6; Crisolli, Steuerrecht S. 11; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 57; Ipsen, Gesetzliche Indienstnahme Privater S. 141 ff; Weber, Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen S. 79 ff; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 281; v. Rosen-v. Hoewel, Gebühren, Beiträge, Hand- und Spanndienste S. 469 ff; Wolff, Verwaltungsrecht I S. 255; Scheuner, Die staatliche Intervention zit. S. 36 "Die Dienstleistungspflichten... gewinnen... immer mehr an Ausdehnung, ohne noch eine entsprechende rechtsstaatliche Durchgestaltung erfahren zu haben." u.v.a.m.
- 3) Während die Heranziehung der Staatsbürger zu Dienstleistungspflichten systematisch betrachtet einen Aufopferungstatbestand darstellt, welcher in der Regel entschädigungspflichtig ist bzw. sein müßte (z.B. Wehrdienst und Wehrsold, welcher von der h.L. richtigerweise nicht als Lohn angesehen wird).
- 4) vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 66 zu Art. 105 GG; Crisolli, Steuerrecht S. 12; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Metz, Steuerrecht S. 2; Mai, Sonderabgaben S. 3
- 5) vgl.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 5 ff
- 6) Die Frage, ob Zwagsanleihen eigenständige Schuldverhältnisse oder eine besondere Variante der Steuern sind, wird aus systematischen Gründen erst bei der individuellen rechtlichen Untersuchung der Investitionshilfe erörtert. Siehe Seite 266 ff

durch das Wort "Zahlung" ersetze oder doch dahingehend auslege, da dieser Begriff auch die bargeldlosen Zahlungen umfasse und auch die Entrichtung von Steuerzeichen hierunter verstanden werden könne¹⁾.

Über diese mehr formalen Einwände läßt sich reden und streiten; bemerkt muß aber werden, daß "Buchgeld" auch Geld ist²⁾, insbesondere weil es bei der Steuer auf den "wirtschaftlichen Kern" des Schuldverhältnisses ankommt.

2. Die "hoheitliche" Auferlegung der Geldleistung

Allen Abgaben des Staates, neben den Steuern auch insbesondere den Strafen, ist es wesens-eigen, daß sie hoheitlich auferlegt werden, da sich das Recht, Steuern hoheitlich zu er-heben (sogen. Steuerhoheit) über die Finanzhoheit aus der allgemeinen Staatsgewalt ableitet und ableiten läßt³⁾.

Nach der Rechtsprechung des Reichsfinanzhofes sind Geldleistungen dann hoheitlich auferlegt, "wenn der Rechtsgrund der Verpflichtung einseitig und ohne Willen des Verpflichteten durch hoheitlichen Akt bestimmt ist"⁴⁾. Dieses Tatbestandsmerkmal, manchmal als Merkmal der Ein-seitigkeit der Besteuerung bezeichnet⁵⁾, bedeutet, daß das Steuerschuldverhältnis wie alle ande-ren Abgabenverhältnisse auch, ein Subordinationsrechtsverhältnis ist, welches außerdem die Ab-grenzungsfunktion der öffentlichen Abgaben gegenüber den privatrechtlichen und privatwirt-schaftlichen Geschenken, vertraglichen Entgelten, Schadensersatzleistungen, Darlehen u.a.m. übernimmt⁶⁾.

Das Merkmal der hoheitlichen Auferlegung einer Abgabe bzw. einer Steuer wird jedoch nicht dadurch ausgeschlossen, daß die Staatsbürger ihre Steuern "freiwillig", d.h. ohne Einsatz von Zwangsmitteln bezahlen oder sogar der Einführung einer öffentlichen Abgabe zustimmen. Die Zustimmung zu einer Abgabe kann nur als Ausdruck einer staatstragenden Loyalität⁷⁾, nicht

1) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung des Steuerbegriffs S. 65 f; Nawiasky, Der Steuerber-griff Sp. 255; Kruse, Steuerrecht I (1) S. 16 u.a.m.

2) siehe die einschlägigen volkswirtschaftlichen Lehrbücher

3) In nahezu jeder wissenschaftlichen Abhandlung über das Wesen der Steuer wird ausgeführt, daß Abgaben nur aufgrund der Finanzhoheit des Staates und nur aufgrund derselben erhoben werden können. Vgl. insbesondere: Flume, Steuerwesen und Rechtsordnung S. 86; Hettlage, Finanzverfassung S. 15; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 25 f (m.w.H.) und die auf Seite 233 zitierten Autoren

4) zit.: Kruse, Steuerrecht I (1) S. 16; RFH Bd. 45, S. 90; RFH Bd. 47, S. 161

5) so: Strutz, Grundlehren S. 9; v. Eheberg, Gemeindefinanzen S. 15; v. Kleinwächter, Finanz-wissenschaft S. 92; Fleiner, Institutionen S. 92; Merk, Steuerschuldrecht S. 4; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 18; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 175; Stähler, Beitrag zur Ab-grenzung S. 19, 74 u.v.a.m.

6) vgl.: Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu I 1; Schmölders, Allgemeine Steuerlehre S. 63; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 81; RFH Bd. 45, S. 90; Bd. 47, S. 161

7) so: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 6; RFH, Rechtsgutachten Aufbringungsumlage RStBl. 1933 III S. 320; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 15; während früher und gelegentlich heute noch an den Gemeinsinn der Bürger als tragendes Element der Staatswirtschaft appelliert wurde bzw. wird; vgl.: Ritschl, Theorie der Staats-wirtschaft und Besteuerung S. 55, 74; Bellstedt, Verfassungsrechtliche Grenzen der Besteuerung zit. S. 124 "Das Geben also kennzeichnet die Steuer..."

jedoch als rechtlicher Gleichstellungsakt angesehen werden.

Diese hoheitliche Auferlegung von Geldleistungen ist auch den Ausgleichsabgaben im traditionellen Sinne eigen¹⁾.

Andererseits können die traditionellen²⁾ Finanzmonopole nicht zu den Steuern und öffentlichen Abgaben gerechnet werden³⁾, weil bei ihnen keine hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht besteht, sondern zwischen den Vertragspartnern ein bürgerlich-rechtliches oder öffentlich-rechtliches⁴⁾ Schuldverhältnis auf der Basis der rechtlichen Gleichberechtigung besteht, in welchem außerdem eine noch zu behandelnde Gegenleistung erbracht wird⁵⁾.

3. Das "öffentliche Gemeinwesen" in der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO

Das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" ist eines der umstrittensten Merkmale der Steuerdefinition überhaupt. Außerdem ist bei den im folgenden dargestellten Meinungen des Schrifttums über den Begriff und die Art des öffentlichen Gemeinwesens leider die Feststellung zu machen, daß diese sehr häufig insoweit unzureichend sind, weil sie nicht zwischen dem die Gesetzgebungshoheit ausübenden, und dem, die Ertragshoheit innehabenden Gemeinwesen unterscheiden, obwohl es heute ein Gemeinplatz ist⁶⁾, daß dasjenige öffentliche Gemeinwesen, welches das Steuergesetz bzw. die Steuerschuld schöpft, und dasjenige, welches die Steuererträge erhält, durchaus nicht identisch sein müssen, sondern nur sein können.

Bei einer wissenschaftlichen Abgrenzung des Kriteriums "öffentliches Gemeinwesen" muß aber sowohl die Frage des Steuerschöpfers, welche sich heute nach den Gesetzgebungskompetenzen der Art. 70 ff, 105 GG richtet, und die Frage des Steuergläubigers, welche sich nach der Ertragshoheit des Art. 106 GG richtet, geklärt werden, denn beide sind für das Wesen und die Rechtmäßigkeit einer Steuer wichtig, während die sogen. Verwaltungshoheit auf das Wesen einer öffentlichen Abgabe nach übereinstimmender Auffassung der Rechtsprechung und Literatur keinen Einfluß hat und haben darf⁷⁾.

- 1) Was von niemanden bezweifelt wird, wenn auch gelegentlich an die Solidarität und den Selbsthilfcharakter der Ausgleichsaktionen erinnert wird. Vgl. Anm. 1 auf Seite 53
- 2) außer dem Zündwaren- und Brantweinmonopol gibt es noch andere; siehe später Seite 226 f
- 3) so auch; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung... S. 189 und die auf Seite 89 zitierten Autoren
- 4) Die Frage, ob die Schuldverhältnisse bei den Monopolverwaltungen privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sind, ist eine für die Systematisierung des im Rahmen dieser Schuldverhältnisse stattfindenden Leistungsaustausches nicht bedeutungsvolle wissenschaftliche Schlußfolgerung.
Die Annahme eines bürgerlich-rechtlichen Vertrags beim Finanzmonopol wird durchweg von der Literatur vertreten. Vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 6 zu § 1; Hensel, Steuerrecht S. 1; Crisolli, Steuerrecht S. 12; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 6 zu § 1 u.a.m.; diese Auffassung ist jedoch zu eng, weil die Ansichten über das Finanzmonopol nicht ganz richtig sind. Vgl. Seite 227, 307
- 5) so auch; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung... S. 189 und die auf Seite 89 zitierten Autoren
- 6) Siehe jeden Kommentar zum Grundgesetz und zur Reichsabgabenordnung und die dort genannte Spezialliteratur.
- 7) "Der materielle Gehalt einer Abgabe ist für deren Rechtscharakter bestimmend und nicht deren spezielle organisatorische Eingliederung." zit.: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 122; ähnlich; Hensel, Steuerrecht S. 58, 104; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1; Mattern-Meßmer, Reichsabgabenordnung Anm. 66 zu Art. 105 GG; Klein, Rechtsprechung des BVerfG II S. 20; BVerfGE 3, S. 435; 4, S. 13; 7, S. 252; 8, S. 269 f; 9, S. 300.

Die Ursache der zu einsilbigen wissenschaftlichen Betrachtung des Problems liegt darin begründet, daß der Wortlaut des § 1 Abs. 1 AO nur von demjenigen Gemeinwesen spricht, welches die Steuer auferlegt (Steuerhoheit), während dasjenige Gemeinwesen, welches die Einkünfte erzielen soll (Steuergläubiger) nicht genannt wird, obwohl dies einmal der Fall gewesen ist, denn die Wortfolge "... zugunsten des Reiches..." wurde 1930 ersatzlos gestrichen¹⁾.

a) Die Auffassungen der Literatur und Rechtsprechung (dargestellt in Gruppenmeinungen)

Einigkeit hinsichtlich des Kriteriums öffentliches Gemeinwesen besteht in der Literatur zumindest darin²⁾, daß es sich bei diesem Begriff um ein rechtsfähiges, öffentlich-rechtliches Gemeinwesen, d.h. um eine mit obrigkeitlicher Gewalt ausgestattete juristische Person des öffentlichen Rechts³⁾ handeln muß, also Personen des privaten Rechts keine Steuergläubiger sein können⁴⁾. Dies bedeutet, daß unter dem Begriff des "öffentlichen Gemeinwesens" außer dem Staat i.e.Sinne, dessen Besteuerungsrecht außer Frage steht, nur solche juristische Personen des öffentlichen Rechts fallen können, denen der Staat obrigkeitliche Befugnisse verliehen hat. Über die Reichweite und die Grenzen der staatlichen "Belehnungsfähigkeit" mit Steuerkompetenzen (so Hensel)⁵⁾ gehen die Meinungen der Literatur und Rechtsprechung jedoch aus- und ineinander.

Diejenige Gruppe von Autoren, die die engste Meinung über das zur Debatte stehende Tatbestandsmerkmal vertreten (Gruppenmeinung I), möchte unter dem Begriff des öffentlichen Gemeinwesens lediglich Gebietskörperschaften⁶⁾, auch heute den Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände verstanden wissen. Vertreten wird diese Meinung u.a. von Kühn, Popitz, Riewald, Fleiner, Roth, Mrozek-Boethke-Arlt-Pünder, u.a.⁷⁾.

Im Sinne dieser Rechtsauffassung wird bei der systematischen Untersuchung der Ausgleichsabgaben auch nicht auf deren verwaltungsmäßigen Besonderheiten abgestellt, noch haben jene Argumente Geltung, die mit Hilfe der außeretatmäßigen Verwaltung der Ausgleichsausgaben, diese oder "Sonderabgabe"-typen aus dem Steuerbegriff ausklammern möchten.

- 1) siehe: Becker, Die Reichsabgabenordnung (1) § 1 Abs. 1
- 2) eine Sondermeinung vertrat einmal der Reichsfinanzhof, vgl. Seite 105
- 3) vgl.: Nawiasky, Der Steuerbegriff Sp. 256; Klein, Der Rechtsbegriff der Steuer S. 88; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 23 ff m.w.H.
- 4) so: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 66, 84 ff; begründet wird diese repräsentative Feststellung damit, daß Personen des privaten Rechts keine Finanzgewalt haben noch haben dürfen und deshalb keine öffentlich-rechtlichen Abgabeschuldverhältnisse begründen könnten.
- 5) vgl.: Hensel, Steuerrecht S. 14 f
- 6) zum Begriff der Gebietskörperschaft vgl.: BFH, U.v. 14. April 1952 - BStBl. 1952 III S. 154
- 7) so: Blumenstein, Schweiz, Steuerrecht S. 2 (Mg.gä.); Popitz, Steuern S. 707; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 a zu § 1; Kühn, Abgabenordnung Anm. 1 b zu § 1; Mrozek-Boethke-Arlt-Pünder, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Barske, Reichsabgabenordnung (4) S. 4; Bühler, Lehrbuch (1) S. 4; Fleiner, Institutionen S. 423; Hettlage, Finanzverfassung S. 15, 25; Froßß, Gemeindesteuern S. 273; Ipsen, Rechtsgutachten Fettwirtschaft S. 31; Fechner, Steuerrecht S. 2; Kastenbauer, Besteuerungsrecht S. 43; Fischer, Steuerwesen S. 3; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 92, 93; Niemann, Finanz- und Steuerrecht S. 19; Gierschmann, Steuerrecht S. 29; Meier-Greve, Finanzhoheit der MU S. 30; Lobscheid, Wesen und Zweck der Besteuerung S. 270; Will, Das Äquivalenzprinzip S. 2; Roscher, Finanzwissenschaft S. 153; Kaizl, Finanzwissenschaft I S. 21, 128; Kerschagl, Finanzwissenschaft S. 9; Schmolders, Finanzpolitik S. 40; Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 305, Wreszinski, Abgaben S. 9 u.a.m.; BFH Bd. 76, S. 781

Dieser Auffassung hat sich auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur badischen Brand-Währungsschaden-Ausgleichseinrichtung angeschlossen. "Unter Steuern sind nur solche den Steuerbegriff erfüllende Abgaben zu verstehen, die vom Bund, von den Ländern oder von Gebietskörperschaften erhoben werden"¹⁾.

"... es handelt sich um sozialversicherungsrechtliche Beiträge, die dementsprechend auch nicht von einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft erhoben werden"²⁾.

Nach dieser Gruppenmeinung können die Religionsgemeinschaften keine Steuern erheben, eine Auffassung, die von einigen Autoren vertreten wird³⁾ und auch eine gewisse Aktualität besitzt.

Eine zweite Gruppe von Autoren vertritt im Prinzip die gleiche Meinung wie die erstgenannte, erkennt jedoch den staatlichen Religionsgemeinschaften als einem besonderen Ausnahmestatbestand das Recht der Steuergläubigerschaft zu, obwohl die Religionsgemeinschaften auf keinen Fall zu den Gebietskörperschaften zu rechnen sind (Gruppenmeinung II). Allen anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird die Fähigkeit, öffentliches Gemeinwesen im Sinne von § 1 Abs. 1 AO zu sein, abgesprochen, wenn auch die Gegenfrage - warum nicht? - meist nicht gestellt wird. Diese Meinung vertreten u.a. Bühler-Strickrodt, Becker-Riewald-Koch, Hübschmann-Hepp-Spitaler, Tipke-Kruse, das Bundesverwaltungsgericht u.a.⁴⁾.

Diese Meinung vertritt das Bundesverfassungsgericht aber auch, denn in seiner ständigen Rechtsprechung zur Kirchensteuer hält es diese durchaus für eine Steuer, und zwar auch für eine rechtmäßige⁵⁾.

Eine etwas unklare und rechtlich nur schwer faßbare Mittelmeinung vertreten diejenigen Autoren, die allen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und öffentlichen Verbänden die Fähigkeit, öffentliches Gemeinwesen im Sinne des § 1 Abs. 1 AO zu sein, zubilligen (Gruppenmeinung III).

- 1) zit.: BVerfG, B.v. 27. Okt. 1959 - BVerfGE 10, S. 176. Das Bundesverfassungsgericht gibt mit dieser Formulierung ganz klar und eindeutig zu, daß es auch noch andere Abgaben gibt, die die Kriterien der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO erfüllen, die aber nach der Überzeugung des Gerichts trotzdem keine Steuern sind, worin ein Widerspruch zu anderen Äußerungen des Gerichts zu erblicken ist.
- 2) zit.: BVerfG, U.v. 10. Mai 1960 - BVerfGE 11, S. 110
- 3) so ausdrücklich: Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 2, 4 zu § 1; Mrozek-Boethke-Arlt-Pünder, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Niemann, Finanz- und Steuerrecht S. 19; Frobbß, Gemeindesteuern S. 273; Kerschagl, Finanzwissenschaft S. 9; Büchner, Beiträge S. 237; die in der Kirchensteuer Beiträge sehen.
- 4) vgl.: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 6 zu § 1 (m.w.H.); Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Barske, Reichsabgabenordnung (8) S. 8; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 56; Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 66 zu Art. 105 GG; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 5, 6 zu § 1; Biedermann-Charlier, Grundriß der Abgabenordnung S. 1879; Spangemacher, Abgabenordnung Anm. 1 zu § 1; Weber-Luger, Handbuch der Reichsabgabenordnung S. 19; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 53; Kreft, Steuer und Gebühr S. 30; Peters, Lehrbuch des Verwaltungsrechts S. 339; Sudau-Bräuel, Abgabenordnung S. 19 u.a.m.
- 5) "Das Besteuerungsrecht nach Art. 137 Abs. 6 WRV ist eine hoheitliche Befugnis des Staates gegenüber den Bürgern, die dieser in dem gesetzlich bestimmten Umfang den Religionsgesellschaften verleiht." zit.: BVerfG, U.v. 14. Dez. 1965 - BVerfGE 19, S. 207; vgl. auch: BVerfGE 19, S. 253 ff; BVerwGE 7, S. 189 ff; 21, S. 330 ff; FG Hamburg U.v. 24. Okt. 1960 - StuW 1960 Sp. 56 ff; SG Duisburg, VB. v. 17. Mai 1960 (uv.) S. 18

Nach Stählers¹⁾ wohl richtiger Deutung sollen bei dieser Autorengruppe²⁾ nur solche juristische Personen des öffentlichen Rechts befähigt sein, Steuern zu erheben, deren Rechtsträger eine Personenmehrheit ist. Nicht für die Steuererhebung in Frage kommen können nach dieser Gruppenmeinung öffentliche Anstalten, Stiftungen und Sondervermögen, bei denen lediglich eine Vermögensmasse oder die zur Verwaltung eines Vermögens geschaffene Organisation zur Rechtsperson erklärt wird, weil es diesen Rechtspersonen an den Mitgliedern bzw. dauernd Zugeordneten fehle³⁾.

Eine der weitesten Meinungen über das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" vertreten diejenigen Autoren, welche die Fähigkeit, Abgabengesetzgeber und/oder zumindest Abgabegläubiger zu sein, dem Staat i.e.S. und allen anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts schlechthin, also außer den Gebietskörperschaften auch den Körperschaften i.e.S., den Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, zubilligen. Diese Meinung (Gruppenmeinung M), welche wohl die neuere Richtung darstellt⁴⁾ und unter anderem vertreten wird, von Wolff, Hensel, Becker, Neumark und insbesondere von den Steuerbegriffsspezialisten Nawiasky, Stähler, Vogel, Klein, Weber u.a.⁵⁾, entspricht im großen und ganzen auch der Auffassung der Finanz-

1) vgl. Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 24

2) so: Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft II (2) S. 149 f; ders. Steuerwirtschaftslehre S. 248; Strutz, Abgabenrecht S. 426; ders. Gebühren S. 617; v. Eheberg, Steuer S. 1046; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 135; Weber, Dienst- und Leistungspflichten S. 83; Lampe, Steuern S. 477; v. Schall, Allgemeine Steuerlehre S. 152; Ball, Steuerrecht S. 2; Schäffle, Die Steuern I S. 21; v. Pistorius, Unser Steuerrecht I S. 98; Mirbt, Steuerrecht S. 5; Fischer, Steuerwesen S. 3; v. Bitter, Steuern S. 629; Giese, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1; Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung S. 6; Leon, Der Begriff der Steuer S. 495; Dalton, Finanzwissenschaft S. 19; Tyszka, Finanzwissenschaft S. 45; Heckel, Finanzwissenschaft I S. 11; Roscher, Finanzwissenschaft S. 28; Wissmann, Finanzwissenschaft S. 50; Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 391, 556; Mai, Sonderabgaben S. 9 u.a.m.

3) so die Begründung bei Mai, Sonderabgaben S. 9

4) Diese Gruppenmeinung stellt, wie auch Klein, vgl.: Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 318, festgestellt hat, die heute herrschende Meinung dar, die jedoch keineswegs identisch ist mit der Auffassung des sogen. "deutschen Steuerrechts", auf welches das Bundesverfassungsgericht in seiner Ausgleichs- und Steuerrechtsprechung beruft.

5) so: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 5 zu § 1; Boethke, Reichsabgabenordnung S. 53; Hensel, Steuerrecht S. 58 f; Crisolti, Steuerrecht S. 13; Kruse, Steuerrecht I (1) S. 16; Blumenstein, System des Steuerrechts S. 2; Blumenstein, Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 111; Meilicke, Steuerrecht S. 9, 44; Merk, Steuerschuldrecht S. 3, 20; Nawiasky, Steuerrechtliche Grundlehren S. 28 ff, welcher als Steuergläubiger die "öffentliche Verwaltung" schlechthin für ausreichend ansieht; ders. Der Steuerbegriff Sp. 256; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 66 ff; Friedrichs, Zwecksteuern und Rücksichtssteuern S. 622; Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 2; Klein, Der Rechtsbegriff der Steuer S. 87 f; Mirbt, Schuldverhältnis S. 11; Biermann-Mankel, Allgemeine Steuerlehre S. 11; Hoven, Grundbegriffe des Abgabenrechts S. 1; Keil, Staatliche Zwangslenkung S. 32; Gasser, Steuer ohne Steuerbudget S. 60; Wolff, Verwaltungsrecht I S. 217; Mayer, Verwaltungsrecht I S. 316; Lübeck, Das Abgabewesen S. 16 ff; Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492; Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 318 (m.B.); Weber, Rechtsfragen S. 36; ders. Dienst- und Leistungspflichten S. 82; Neumark, Steuer I S. 93; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 8; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 130; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 146, 175; Mann, Deutsche Finanzwirtschaft S. 79; Hagen, Das Wesen der Steuer S. 1; Wagner, Finanzwissenschaft II S. 205; Lotz, Finanzwissenschaft S. 270; Weddigen, Finanzwissenschaft S. 104; v. Kleinwächter, Finanzwissenschaft S. 92; Helferich, Allgemeine Steuerlehre S. 111

wissenschaft, denn diese sieht als potentiellen Abgabegläubiger auch alle "vom Staat mit Herrschaftsgewalt ausgestatteten Selbstverwaltungskörper" an¹⁾).

Einige dieser Autoren differenzieren in ihren Abhandlungen zwischen dem Recht auf Steuergesetzgebung, welches sie nur den Gebietskörperschaften zubilligen wollen und dem Recht der Ertragshoheit, welches sie allen rechtsfähigen, öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen bzw. Verwaltungseinheiten einräumen²⁾.

Die weiteste aller möglichen Auffassungen vertrat der Reichsfinanzhof in Urteilen zur Rentenbankumlage und zur Aufbringungsumlage, wobei die h.Mg. diese Auffassung hinsichtlich des Zündwarenmonopols und der Zündwarensteuer³⁾ heute noch vertritt. Da die Ausführungen des Reichsfinanzhofs für den Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben und für deren systematische Einordnung große Bedeutung haben, sollen sie etwas ausführlicher zitiert werden.

"Die Rentenbankumlage ist ... eine öffentliche Last, denn sie wird nicht von der Rentenbank, sondern vom Reich kraft seines Abgabenhochrechts und für die Durchführung seiner Aufgaben erhoben. Wenn das Reich sich hierfür der Vermittlung einer juristischen Person des Privatrechts bedient, so ändert das die Natur der Abgabe ebensowenig wie auch sonst die Natur der Abgabe als öffentlich-rechtliche Steuer durch die Art ihrer Verwendung nicht beeinflusst wird"⁴⁾.

Gegen die steuerrechtliche Rechtsprechung des Reichsfinanzhofs zur Aufbringungsumlage wurden von der Literatur und von der Industriebank Bedenken erhoben und Zweifel vorgetragen, die insbesondere dahingingen, daß die Aufbringungsumlage nicht als eine Reichssteuer angesehen werden könne, weil sie nicht zugunsten des Reiches, sondern zugunsten der Abgabegläubigerin Industriebank erhoben würde.

Der Reichsfinanzhof nahm in einem Gutachten⁵⁾ Stellung zu dieser Auffassung und bezeichnete diese als nicht zutreffend, denn es sei nicht erforderlich, daß die Einkünfte einer Abgabe gerade dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zufließen, das die Geldleistungspflicht auferlegt habe. Den Einwand der Industriebank, daß eine Steuer jedenfalls dann nicht vorliegen könne, wenn die Einkünfte nicht für ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen, sondern für eine private Aktiengesellschaft erhoben würden, überflog der Reichsfinanzhof mit der Begründung, daß es für die Klärung des Begriffs der Steuer dahingestellt bleiben könne, ob eine Geldleistung nur zugunsten eines mit Steuerhoheit ausgestatteten öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens oder auch zugunsten einer bürgerlich-rechtlichen Gesellschaft erhoben werden dürfe. Denn die Aufbringungsumlage werde für Zwecke erhoben, die das Reich verfolge und würde damit zugunsten des Reiches erhoben. Die Industriebank sei lediglich als Durchführungsorgan bestimmt, deren sich das Reich zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben bediene, wobei es für den Steuercharakter der Aufbringungs-

1) zit.: Neumark, Steuer I S. 94

2) so ausdrücklich: Nawiasky, Der Steuerbegriff Sp. 257; Klein, Der Rechtsbegriff der Steuer S. 88; Blumenstein, System des Steuerrechts S. 2 f; u.a.m.

3) Denn das Zündwarenmonopol wird von einer Gesellschaft des privaten Rechts ausgeübt (GmbH). vgl.: Claussen, Die Besteuerung und Monopolisierung der deutschen Zündholzindustrie, Diss. Köln 1955; Koberstein, Art.: Zündholzmonopol, HdB Bd. 4, Sp. 6654 ff; § 4 Zündwarenmonopolgesetz v. 29. Jan. 1930 (RGBl. I S. 11)

4) zit.: RFH, U.v. 9. Mai 1924 - StuW 1924 Sp. 719

ähnlich: RFH, U.v. 16. Sept. 1924 - StuW 1924 Sp. 1407

RFH, U.v. 30. April 1926 - StuW 1926 S. 1660 f

5) vgl.: RFH, Gutachten v. 16. März 1933 - RStBl. 1933 S. 317 - 320, RFH Bd. 33, S. 18 ff. Zustimmung zu dieser Rechtsprechung bei: Crisolli, Steuerrecht S. 14; Becker, Die Reichs-abgabenordnung (7) Anm. 7 zu § 1

umlage unerheblich sei, ob ihr Aufkommen in den Reichshaushalt eingestellt werde oder nicht, zumal die Aufbringungsumlage in den Jahren 1930 bis 1932 mindestens zum Teil zugunsten des Reichshaushalts erhoben worden wäre und es nicht anzunehmen sei, daß es dem Sinn und Gesetz entspräche, der Aufbringungsumlage für die Jahre 1933 bis 1936 einen gänzlich verschiedenen Rechtscharakter beizulegen, nur weil jetzt das Aufkommen der Aufbringungsumlage ganz an die Industriebank fließe, obwohl es dasselbe Gesetz sei.

Fazit: Nach der Überzeugung des Reichsfinanzhofs kommt es zur Feststellung der Steuernatur einer Abgabe nur darauf an, daß ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen mit Finanzgewalt eine Geldleistungspflicht den Bürgern auferlegt hat, deren Aufkommen zur Durchführung öffentlicher Aufgaben verwendet werden. Unerheblich ist die Frage, ob die aufkommenden Mittel in den Staatshaushalt, einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer Person des Privatrechts oder einem sonstigen Sondervermögen zufließen.

Stellt sich diese Auffassung bei der endgültigen Klärung des Problems als die richtige heraus, so wird man sehr viele Ausgleichsabgaben unter die Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO subsumieren müssen, zumal die Aufbringungsumlage selbst die Funktion einer Ausgleichsabgabe wahrnahm.

b) Kritische Würdigung der verschiedenen Gruppenmeinungen

Nach grober Darstellung der verschiedenen möglichen Entscheidungsalternativen ist die Frage zu stellen, welcher Meinung man sich anschließen kann bzw. soll. Daß diese Entscheidung für die Systemrichtigkeit und Rechtmäßigkeit der Ausgleichsabgaben, welche ja häufig in Sonderfonds fließen, von großer Bedeutung ist, versteht sich von selbst.

ba) Kritik der Gruppenmeinung I (+ II)

Dieser Auffassung, daß nur Gebietskörperschaften als Steuergesetzgeber und Steuergläubiger befähigt sind bzw. befähigt sein sollen, kann schon allein deswegen nicht gefolgt werden, weil sie mit der geltenden Rechtsordnung nicht übereinstimmt. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV räumt den Religionsgemeinschaften, deren Rechtstatus zwar umstritten ist, das Recht ein, die Kirchensteuern zu erheben, was auch von der Literatur und der Rechtsprechung, von wenigen Ausnahmen abgesehen¹⁾, für rechtmäßig angesehen wird²⁾. Außerdem kommt in dem System und dem Wortlaut der Reichsabgabenordnung klar zum Ausdruck, daß dieselbe, die Fähigkeit, Steuergläubiger zu sein, den Religionsgemeinschaften ausdrücklich zuerkennt (vgl. §§ 8, 18, 22, 23, AO). Schließlich stimmt die Gruppenmeinung I auch schon rein sprachlich mit dem Wort-

1) so die in Anm. 3 auf Seite 103 zitierten Autoren

Bedenken aber auch bei: Forsthoff, Lehrbuch I S. 429 und Kruse, Steuerrecht I (1) S. 60 "Spricht man den Staatskirchen jeden öffentlichen Rechtsstatus ab, so muß es aber als zweifelhaft angesehen werden, ob sie dann noch zu den 'öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen' im Sinne des § 1 Abs. 1 AO zu rechnen sind."

2) vgl.: Kruse, Über Kirchensteuer und Gewohnheitsrecht, StuW 1961 Sp. 59 ff; Weber, Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts S. 167; Peters, Die Gegenwartslage des Staatskirchenrechts S. 189; Kastenbauer, Die Grundlagen des Besteuerungsrechts der Kirchen in der BRD, Diss. Marburg 1967; Böhlting, System und Probleme des Kirchensteuerrechts, Diss. Göttingen 1964; Engelhardt, Die Kirchensteuer in der BRD, Berlin-Zürich 1968 m.w.H.

laut des § 1 Abs. 1 AO nicht überein¹⁾. Dieser überläßt ja die Frage, wer Steuergläubiger sein kann, dem Grundgesetz, da die Reichsabgabenordnung ja ein reines Organisations- und Verfahrensgesetz ist. Letztlich stimmt diese Meinung auch nicht mit den Erkenntnissen der allgemeinen Verwaltungsrechtslehre überein, die auch die "Nicht"-Gebietskörperschaften der mittelbaren Staatsverwaltung als öffentliches Gemeinwesen ansieht und diese in ihrer Rechtsfähigkeit und ihrem Wesenscharakter den Gebietskörperschaften gleichstellt²⁾ und es rechtssystematisch nicht haltbar erscheint, im Steuerrecht einen anderen Begriff des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens zu verwenden als im allgemeinen Verwaltungs- und Staatsrecht, zumal die Steuerdefinition der Abgabenordnung ja auch staatsrechtliche Aufgaben zu erfüllen hat.

bb) Kritik der Gruppenmeinung III

Die Anhänger dieser Ansichten müssen sich entgegenhalten lassen, daß sie kein stichhaltiges Abgrenzungskriterium dafür angeben können, warum nur auf körperschaftlicher Grundlage organisierte juristische Personen des öffentlichen Rechts Abgabegläubiger von Steuern sein dürfen. Denn eines steht auf jeden Fall fest, auch Anstalten und Stiftungen können ihrer Rechtsnatur nach Finanzhoheit besitzen bzw. verliehen bekommen. Nach allgemein anerkannter Lehre dürfen diese öffentlichen Gemeinwesen Beiträge und Gebühren erheben, ja die sogen. Selbstverwaltung würde zusammenbrechen und sinnlos werden, wenn man ihr nicht eigene Einnahmen zubilligen möchte. § 1 Abs. 1 AO definiert aber nicht nur was eine Steuer ist, sondern im Umkehrschluß auch, was ein Beitrag und eine Gebühr sein soll. Wenn diese Überlegung richtig ist, was nicht bezweifelt werden kann, so ist ein öffentliches Gemeinwesen des § 1 Abs. 1 AO, welches fähig ist Beiträge zu erheben, auch "potentiell" fähig, Steuern zu erheben; das heißt, da das Kriterium des öffentlichen Gemeinwesens nicht geeignet ist, Beiträge und Steuern gegeneinander abzugrenzen, aber in beiden Definitionen vorkommt bzw. vorkommen muß, ist ein beitragsfähiges Gemeinwesen auch ein steuerfähiges³⁾ und umgekehrt.

Außerdem stellt das deutsche Steuerrecht bei seinen "normalen" Steuern nie auf die Mitgliedschaft zu einem öffentlichen Gemeinwesen oder gar auf die Staatsangehörigkeit ab, sondern formuliert seine Steuertatbestände in den einzelnen Steuergesetzen nach wirtschaftlichen und nicht nach "vereins"-rechtlichen Kriterien, zumal im Steuerrecht der Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit herrscht, nach welchem Steuern von Abgabepflichtigen ohne irgendwelche Rechtsbeziehungen oder Leistungsaustauschmomenten erhoben werden können und dürfen⁴⁾.

Außerdem kommt diese Gruppenmeinung systematisch gesehen mit dem Begriff der sogen. Verbandslast ins Gehege, denn dieser knüpft ja nach der Lehre der ihn vertretenden Autoren, eben-

1) gleiche Feststellung: Mai, Sonderabgaben S. 5; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 67; Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492; Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 28; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1.

"Diese Beschränkung (gemeint: auf Gebietskörperschaften) kommt in der gesetzlichen Begriffsbestimmung noch nicht zum Ausdruck, und zwar deshalb nicht, weil man damals auch die 'Steuern' der Religionsgesellschaften unter den Steuerbegriff der AO ziehen wollte."

2) vgl.: Weber, Juristische Person II S. 449 ff; ders. Körperschaften d.ö.R. S. 38 ff; Vogel, Verwaltungsrecht und Allgemeines Abgabenrecht S. 435 ff; Forsthoff, Lehrbuch I S. 429; Wolff, Verwaltungsrecht I S. 25

3) Daß der Begriff des öffentlichen Gemeinwesens im Beitrags-, Gebühren- und im Steuerbegriff identisch ist und sein muß, selbst Enno Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 5 zu § 1.

4) siehe die Ausführungen auf Seite 153

falls an die körperschaftliche Mitgliedschaft von Staatsbürgern zu einem Verband etc. an. Wenn man aber den Steuerbegriff und denjenigen der Verbandslast auf die Mitgliedschaft zu einer Körperschaft abstellt, so ist ein Begriff logisch nicht haltbar.

Weiterhin würden sich bei dieser Theorie Schwierigkeiten dann ergeben, wenn das Aufkommen einer Abgabe gespalten und teilweise einem körperschaftlich-organisierten öffentlichen Gemeinwesen und teilweise einer Stiftung bzw. Anstalt zufließen würde bzw. wenn die Steuergläubigerschaft wechseln würde.

Wie bereits der Reichsfinanzhof in seinem Gutachten¹⁾ zur Aufbringungsumlage ausgeführt hat, kann in solchen Fällen nicht angenommen werden, daß sich der Abgabenscharakter einer Abgabe deshalb ändern soll.

"Es kann die Rechtsnatur einer Abgabe nicht davon abhängen, ob der Gesetzgeber die abgabeberechtigte juristische Person als Körperschaft und die Abgabepflichtigen als deren Mitglieder bezeichnet, oder ob er etwa die abgabeberechtigte juristische Person eine Anstalt nennt und die Abgabepflichtigen dementsprechend nicht als Mitglieder der abgabeberechtigten Rechtspersönlichkeit ansieht. Auf diese rein formale Unterscheidung kann es nicht ankommen"²⁾.

Außerdem spricht gegen die "körperschaftlich" orientierte Steuertheorie die Tatsache, daß es dem Gesetzgeber in die Hand gegeben wäre - und heute auch ist, weil die obige Gruppenmeinung sehr häufig stillschweigend angewendet wird - die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragshoheitskompetenzen der Art. 105 ff GG auszuhebeln, denn je nach Art und Technik der organisatorischen Struktur eines öffentlichen Gemeinwesens könnte er eine Steuer in eine Abgabe nichtsteuerlicher Art und umgekehrt, umwandeln³⁾.

Bei der systematischen Einordnung einer Abgabe als Steuer bzw. Nichtsteuer kommt es auf ihren materiellen Kern, nicht auf die Organisationsstruktur des Abgabengläubigers an.

Gegen die Gruppenmeinung III spricht schließlich auch die Tatsache, daß es in der Rechtspraxis eine ganze Reihe von steuerlichen und anderen Ausgleichsabgaben gibt, die in juristisch selbständige oder nichtrechtsfähige Sonderfonds bzw. Sondervermögen fließen bzw. flossen, wie z.B. die Rentenbankumlage, die Aufbringungsumlage der Osthilfe, die Soforthilfe- und Lastenausgleichsabgaben, denen Steuercharakter zuerkannt wurde, ohne daß dabei die Art des Steuergläubigers je eine große Rolle gespielt hat.

bc) Kritik der Auffassung des Reichsfinanzhofs

Die Auffassung des Reichsfinanzhofs steht in scharfem Widerspruch zur fast gesamten steuerrechtlichen und finanzwissenschaftlichen Literatur, mit Ausnahme derjenigen Autoren, die keine Meinung haben, aber nicht im Widerspruch zum Wortlaut des § 1 Abs. 1 AO. Dieser spricht nur von dem Gemeinwesen, welches die Steuer auferlegt. Wie jedoch bereits erwähnt wurde, liegt der entscheidende Mangel der Steuerdefinition darin, daß diese nicht zwischen dem die Gesetzgebungshoheit ausübendem und dem die Ertragshoheit innehabendem Gemeinwesen unterscheidet. Dies ist jedoch ein unglücklicher Zustand, weil die Steuerdefinition ja ein

1) vgl. die Ausführungen und Anm. 5 auf Seite 105

2) zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung... S. 148
ähnlich: Bönnemann, Arbeitgeberbeitrag S. 159

3) diese Frage spielt ja bei der Rechtsprechung zu den sogen. "Kammerbeiträgen" die große Rolle, siehe Seite 156

Schuldverhältnis definiert, welches andererseits nur entstehen kann, wenn man Klarheit über den Steuergläubiger hat. Der Reichsfinanzhof hängt deshalb, abgesehen davon, daß er die Aufbringungsumlage fast nur unter dem Gesichtspunkt des Zwecks, nicht jedoch dem des allgemeinen Finanzrechts beurteilt hat, seine Argumentation gerade am "Lindenblatt" des § 1 Abs. 1 AO auf.

Die Frage des Steuergläubigers wird heute bei den "normalen" Steuern durch die Ertragshoheitsaufteilung des Art. 106 GG vorgenommen, ist also in den Einzelsteuergesetzen nicht zu finden. Diese Grundsatzentscheidung des Verfassungsgebers hat eine normative Funktion und für alle Arten von Steuern Gültigkeit. In dieser Norm ist aber von einem privatrechtlich organisierten Steuergläubiger keine Rede, noch bietet er die Möglichkeit, eine Person des privaten Rechts mit einer Steuergläubigerschaft zu beleihen.

Die Frage, ob eine Person des privaten Rechts mit Abgabehoheit beleihen werden kann, ist eine in der Literatur und Rechtsprechung beinahe vergessene Frage. Außer den zitierten verfassungsrechtlichen Bedenken sprechen gegen ein Beleihen privater Unternehmer bzw. Verbände u.a. noch:

- Wenn auch das Steuerbewilligungsrecht der Volksvertretung durch eine Beleihung Privater nicht verletzt zu werden braucht, so wird doch das Ausgabenbewilligungsrecht des Parlaments durch die Einführung von privaten Steuergläubigern beeinträchtigt, denn wenn die beleihenen Unternehmer ihre Einnahmen an einen öffentlichen Haushalt abliefern müssen, so sind sie nur "Inkassovertreter" eines öffentlich-rechtlichen Steuergläubigers.
- Die parlamentarische Kontrolle der Legislative über die Exekutive würde beeinträchtigt werden, zumal der Beleihungsakt ein von der Exekutive ausgesprochener Verwaltungsakt sein kann.
- Die elementaren Haushaltsgrundsätze eines Rechtsstaates, wie den der Vollständigkeit, der Einheit, der Non-Affektation, der Klarheit, der Öffentlichkeit u.a. würden durchbrochen werden, da selbst die Reichshaushaltsordnung die Möglichkeit einer Beleihung mit Steuer- bzw. Abbegläubigerrechten nicht vorsieht.
- Mit der Einführung von Besteuerungskompetenzen für beleihene Unternehmer würden auch grundlegende Vorschriften der Reichsabgabenordnung hinsichtlich des Veranlagungsvorgangs der Steuer verletzt werden, weil nach § 204 AO die Besteuerungsgrundlagen von Amts wegen zu ermitteln sind.
- Schließlich ist es heute wohl allgemeine Rechtsüberzeugung des Staats- und Finanzrechts, daß die Ausübung eines für die Staatsbürger so bedeutenden Rechts (bzw. Pflicht) nur durch öffentlich-rechtliche Personen, die mit Finanzgewalt ausgestattet wurden, ausgeübt werden darf, so daß man im Umkehrschluß folgern kann, wenn nicht einmal alle öffentlichen Gemeinwesen Steuern erheben dürfen, so gilt dies erst recht für Personen des privaten Rechts.

Da diese Grundsätze und Überlegungen für jede Art von öffentlicher Abgabe Geltung haben müssen, es also in dieser Frage dahingestellt sein kann, ob die Ausgleichsabgaben nun Steuern sind oder nicht, muß man auch für die Abbegläubigerschaft der Ausgleichsabgaben fordern, daß diese von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen wahrgenommen wird.

Andeutungsweise kommt dies auch in einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich zum Ausdruck, in welchem ausgeführt wird, daß die Erhebung dieser Ausgleichsabgabe deshalb auf die Staatsverwaltung übergang, weil den privatrechtlichen Wirtschaftsvereinigungen keine fiskalisch-öffentlich-rechtlichen Zwangsbefugnisse mehr zuerkannt

wurden¹⁾).

Noch klarer W. Weber: "Den Schöpfern des Milch- und Fettgesetzes stand das klar vor Augen. Sie konnten zwar, wenn sie am privatrechtlichen Charakter der Landesvereinigung festhalten wollten, den Vereinigungen selbst kein Zwangsbeitrags- oder Umlegungsrecht verleihen"²⁾).

bd) Kritik der Gruppenmeinung IV

Schließlich ist noch diejenige Gruppenmeinung zu würdigen, nach der alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich geeignet sind, öffentliches Gemeinwesen im Sinne von § 1 Abs. 1 AO zu sein, und zwar als Steuergesetzgeber oder doch zumindest als Steuer-gläubiger, wobei diese Autorenmeinung nichts darüber aussagen möchte, ob im Einzelfall ein öffentliches Gemeinwesen dazu auch normativ berechtigt ist.

Diese Auffassung ist zwar die im Prinzip richtige, denn für sie sprechen alle diejenigen Argumente, die gegen die anderen Gruppenmeinungen sprechen, jedoch müssen auch an ihr einige Schönheitskorrekturen vorgenommen werden, die in die folgende Stellungnahme hineingearbeitet werden.

c) Stellungnahme

Die Verworfenheit der Literaturmeinungen beruht auf der Tatsache, daß man sich über eine Grundfrage aller Begriffsdefinitionen nicht im klaren ist, ob nämlich das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" in der Steuerdefinition der Abgabenordnung ein konstitutives oder ein normatives Bauelement darstellt bzw. darstellen soll. Diese Frage wird von den meisten Autoren und auch der Rechtsprechung nicht erkannt³⁾ oder überspielt, weshalb es eine große Anzahl von Meinungen gibt, die in ihren Abhandlungen ausführen, was eine Steuer überhaupt ist bzw. sein soll, während eine andere Anzahl von Autoren ausführt, was eine rechtmäßige Steuer ist bzw. sein soll, und dann häufig die unrechtmäßigen Steuern nicht für rechtswidrig erklärt, sondern in Abgaben besonderer Art umbenannt werden⁴⁾. Das konstitutive Element in einer Begriffsdefinition ist aber streng von der Frage zu trennen, ob die definierte Institution normativ betrachtet auch rechtmäßig ist, denn zuerst muß man wissen, welche Abgabenart überhaupt vorliegt, bevor man

1) vgl.: BVerwG, U.v. 17. Jan. 1958 DÖV 1958 S. 262

2) zit.: Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen... S. 46. Weber sieht in den milch-wirtschaftlichen Landesvereinigungen richtigerweise "Verbände mit Teilhoheitscharakter" bzw. "beliehene Verbände". (vgl. S. 45, 47)

3) rühmenswerte Ausnahme: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 6 zu § 1 "Erhebt z.B. eine Stiftung des öffentlichen Rechts von ihren Mitgliedern⁺ Geldbeträge, auf die alle Merkmale des Steuerbegriffs zutreffen, so handelt es sich um eine Steuer; ob die Stiftung diese Steuer erheben darf, ist dann eine Frage des Verfassungsrechts und des Kommunalabgabenrechts, die danach zu beantworten ist, ob der Stiftung die Steuerhoheit zusteht." ("allerdings haben Stiftungen keine Mitglieder") ähnlich auch: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 68 ff

4) So behauptet z.B. Fechner, Zweckbindung S. 130, daß Steuern, die nicht nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhoben werden, keine Steuern darstellen, sondern sich allenfalls als Sonderabgaben auffassen ließen. Er übersieht dabei, daß alle Verbrauchssteuern nicht nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhoben werden, sondern konstitutive und normative Merkmale einer Abgabe unzulässigerweise vermengt.

diese für rechtswidrig oder rechtmäßig erklärt.

Die Frage nun, ob das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" ein konstitutives oder normatives Element ist, läßt sich relativ einfach aufklären, denn § 1 Abs. 1 AO definiert nicht, und soll auch nach ihrem Schöpfer nicht definieren, was eine rechtmäßige Steuer ist, sondern was eine Steuer überhaupt ist. Die Folgefrage, wann eine Steuer rechtswidrig erhoben wird, ergibt sich aus dem Grundgesetz. Aus diesem Grunde ist das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" konstitutiv auszulegen, d.h. es ist zu fragen, wer ist potentiell überhaupt fähig, Steuergesetzgeber und Steuergläubiger zu sein, während erst in einer zweiten Runde geklärt werden kann, wer aufgrund der Kompetenzregelung des Grundgesetzes überhaupt berechtigt ist, diese Funktion wahrzunehmen.

Zunächst spricht der Wortlaut des § 1 Abs. 1 AO ganz klar und auch die Lehre des Verwaltungsrechts zum Recht der juristischen Personen des öffentlichen Rechts dafür¹⁾, neben den Gebietskörperschaften auch alle juristischen Personen der mittelbaren Staatsverwaltung zu den öffentlichen Gemeinwesen im Sinne des § 1 Abs. 1 AO zu zählen. Dies um so mehr, wenn sogar die "nichtstaatlichen" Kirchen fähig sind, Steuergläubiger zu sein.

Hierfürspricht weiter die Tatsache, daß auch die nichtgebietskörperschaftlichen öffentlichen Gemeinwesen mit originärer²⁾ oder delegierter³⁾ Finanzhoheit ausgestattet sind bzw. werden können und daß das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" in den Beitrags- und Gebührendefinitionen denselben materiellen Inhalt haben muß wie in der Steuerdefinition, weil sich dies einmal aus § 1 Abs. 1 AO ergibt und weil sonst überhaupt kein System der öffentlichen Abgaben möglich ist und wird und kein Abgabebegriff in dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten "objektivem Sinn" definiert und von anderen Abgaben abgegrenzt werden kann.

Außerdem besitzen die Gemeinden genauso wenig eine originäre Finanzhoheit wie die Selbstverwaltungskörperschaften, so daß nicht einzusehen ist⁴⁾, warum die letzteren nicht auch zur Steuererhebung fähig sein sollen, was sie bereits in manchen Fällen anerkannterweise schon sind⁵⁾.

1) siehe die Ausführungen und Anm. 2 auf Seite 107

2) worüber sich die Geister scheiden; für originäre Abgabenhoeheit u.a.; Kastenbauer, Besteuerungsrecht der Kirchen S. 25, 46 ff; OVG Lüneburg OVGE 15, S. 370 "Beitragerhebung kraft Verbandsgewalt"; VG Freiburg, U.v. 4. Mai 1961 DVBl. 1961 S. 600; BGH, B.v. 7. Nov. 1960; VerwRspr. 13 S. 517

3) für Delegation die h.L. des Schrifttums; so u.a.; Blumenstein, System des Steuerrechts S. 1; ders. Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 102; Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 13; Hensel, Steuerrecht S. 14 f; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 6 zu § 1; Lübeck, Das Abgabewesen S. 7, 72; Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 28 f; Heinig, Das Budget II S. 355; Meilicke, Steuerrecht S. 33; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 66; Neumark, Steuer I S. 94; ders. Vom Wesen der Besteuerung S. 8; u.a.m.
BVerwGE 7, S. 190; BVerfGE 15, S. 244; 19, S. 207; 19 S. 266

4) ausführlich: Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492; Mai, Sonderabgaben S. 5; Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 28

5) So erheben z.B. die Einfuhr- und Vorratsstellen als Anstalten des öffentlichen Rechts die sogen. Abschöpfungen, die rechtlich betrachtet, Steuern sind, ohne daß sich daran jemand stoßen würde. Und auch die Umlage der Montan-Union, die ja auch nicht von einer Gebietskörperschaft erhoben wird, wird von der überwiegenden Meinung der Literatur als Steuer angesehen. So z.B. Conzelmann, Die Montanumlage - eine supranationale Steuer? S. 581; Schmolders, Finanzpolitik S. 56; Meier-Greve, Die Finanzhoheit der MU S. 11; Weides, Das Finanzrecht der EGKS S. 110; Uri, Europ. Gemeinschaft für Kohle und Stahl S. 368; Ballerstedt, Übernationale und nationale Marktordnung zit. S. 14 "... die Umlage läßt sich zwanglos als eine Sonder-

Schließlich ergibt es sich aus dem Wesen der öffentlichen Abgaben, daß der Begriff des öffentlichen Gemeinwesens in allen Abgabedefinitionen gleich ausgelegt werden muß, weil diese nicht irgendetwas zu definieren haben, sondern öffentlich-rechtliche Schuldverhältnisse definieren. Bei der Definition von Schuldverhältnissen kommt es nicht darauf an, wer diese verwirklicht, sondern darauf, was geschuldet bzw. gefordert werden kann¹⁾. Dies kommt besonders bei Stähler in folgenden Worten klar zum Ausdruck: "Wenn eine Verpflichtung zu Geldleistungen (Zahlungen) lediglich auf die Abgabengewalt des Abgabeberechtigten gestützt und nicht an weitere Voraussetzungen geknüpft ist als an das Unterworfensein des Abgabepflichtigen unter die Abgabengewalt, so müssen die Zahlungen des Abgabepflichtigen Steuern sein, gleichgültig, welcher Art die juristische Person des öffentlichen Rechts ist, die diese Zahlung beansprucht"²⁾. Es erscheine außerdem sachlich nicht gerechtfertigt, einen grundsätzlichen Unterschied zwischen Abgaben zugunsten von Gebietskörperschaften und Abgaben zugunsten von Nichtgebietskörperschaften zu machen, da Steuern "entgeltlos", gemeint ist gegenleistungsunabhängig bzw. voraussetzungslos, geschuldet würden und es auf den Organisationsaufbau eines öffentlichen Gemeinwesens (Mitglieder oder Nutznießer) nicht ankommen könne³⁾.

Diese Ausführungen sind vollkommen richtig, was noch durch folgendes Beispiel unterstrichen werden soll.

Bei den Schuldverhältnissen des bürgerlichen Rechts - Kaufvertrag, Werkvertrag, etc. - ist es ohne jegliche rechtliche Bedeutung, ob die beteiligten Vertragspartner natürliche oder juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts, männlichen oder weiblichen Geschlechts, arm oder reich, weißer oder farbiger Hautfarbe, dieser oder jener Religionsgemeinschaft angehörig sind. Warum soll es dann bei den öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen entscheidend sein, ob die Gläubiger von Abgaben nach dem Typ X oder Y organisiert sind, zumal es ja nach der herrschenden Lehre und ständigen Rechtsprechung auf den "materiellen Kern", den "wahren Charakter" und den "wirtschaftlichen Grundtatbestand" einer Abgabe ankommen soll und diese ganz bestimmt nicht von der Organisationsform der Gläubiger abhängen.

Öffentliches Gemeinwesen im Sinne des § 1 Abs. 1 AO kann somit jedes rechtsfähige öffentliche Gemeinwesen sein, was somit bedeutet, "potentieller" Steuergesetzgeber und/oder Steuergläubiger ist, wer öffentlich-rechtlich rechtsfähig ist, wobei es dann bei der systematischen Definierung der öffentlichen Abgaben völlig gleichgültig ist, in welchen Topf im Einzelfalle die Abgaben fließen⁴⁾.

steuer auffassen." ; § 1 Entwurf einer Abgabenordnung 1969; und selbst Bühler, Internationales Steuerrecht S. 28, der damit seinen Begriff "Neunzehntelsteuer" selbst aufgehoben hat.

1) "Auch sachlich ist nicht einzusehen, worin ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Zwangsabgaben zugunsten der Gemeinden und zugunsten etwa von Innungen oder mit öffentlicher Körperschaftsqualität ausgestatteten Religionsgesellschaften bestehen sollte. Weder die Art der Leistung noch die Art der Forderungsberechtigten noch der Rechtsgrund der Forderung ist verschieden." zit.: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 28

2) zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 70

3) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 70

4) "Bei dieser Rechtslage ist es für die wissenschaftliche Begriffsbestimmung der Steuer vollkommen belanglos, wie weit oder eng man in § 1 Abs. 1 AO in concreto den Kreis der Steueranspruchssubjekte abgegrenzt wissen wollte. Welcher Rechtsträger im einzelnen in Betracht kommt, hängt einfach von der positivrechtlichen Ausstattung mit Steueransprüchen ab." zit.: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundbegriffe S. 29.

Deshalb "ist als Steuergläubiger im Sinne des Steuerschuldrechts dasjenige öffentliche Gemeinwesen zu bezeichnen, dessen Finanzverwaltung zunächst Anspruch auf Vereinnahmung der geschuldeten Leistungen erheben darf, gleichgültig ob es sich im Steuerverfahren einer eigenen

Es kann deshalb die in der Rechtsprechung und in der Literatur häufig anzutreffende Behauptung¹⁾, daß eine Abgabe deswegen keine Steuer sei, weil sie nicht von einer Gebietskörperschaft erhoben werde bzw. einer solchen zufließe, nicht anerkannt werden. Bei einer solchen Abgabe handelt es sich dann allenfalls um eine rechtswidrige Steuer, aber auch rechtswidrige Steuern sind - systematisch richtig einzuordnende Steuern.

Die Frage, wer eine Abgabe bzw. Steuer im Einzelfall erheben darf und wer ihre Erträge erhalten kann, ist eine normative Frage der Rechtmäßigkeit einer Abgabe, nicht jedoch eine der Systematik und Konstitution bzw. Wesensart der betreffenden Abgabe, die sich nach dem Aufbau des Grundgesetzes mit Hilfe der Normen der Art. 105 ff GG entscheiden läßt.

Für die Ausgleichsabgaben hat diese Erkenntnis große Bedeutung, denn für deren Rechtscharakter ist es somit ohne jede begriffliche Bedeutung, ob diese nun in die Haushalte öffentlicher Gemeinwesen, in Sonderfonds oder in die Kassen von Personen des privaten Rechts fließen, denn dies hat auf deren abgabesystematischen Standort überhaupt keinen Einfluß.

Selbst Geldleistungspflichten, die zwischen Personen des privaten Rechts angeordnet werden, lassen sich nicht mit dem Argument des Fehlens eines öffentlichen Gemeinwesens von den Abgaben im traditionellen Sinne ausgrenzen.

Dieses Ergebnis gilt natürlich auch für einige von der Literatur "geborene" Spezialabgabenbegriffe, wie denjenigen der parafiskalischen Abgabe bzw. Beiträge von Klein u.a.²⁾, der Neunzehntelsteuer von Bühler³⁾, dem Begriff der Verwaltungsabgabe von Riewald⁴⁾, die deswegen nicht als rechtlich selbständig-systematische Begriffe anerkannt werden können, weil ihr "Aufhänger", nämlich das Kriterium des "öffentlichen Gemeinwesens" eben nicht geeignet ist, eine Abgabenart von einer anderen zu trennen bzw. abzugrenzen, da alle öffentlichen Abgaben öffentlichen Gemeinwesen zufließen bzw. nach den Haushaltsgrundsätzen zufließen sollen.

4. Das Begriffsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften"

Das Tatbestandsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften" ist das umstrittenste Kriterium des ganzen allgemeinen Abgabenrechts schlechthin. Es wird nicht nur von der herrschenden Lehre be-

oder einer fremden Steuerverwaltungsorganisation bedient hat, gleichgültig, ob es die vereinnahmten Beträge ganz oder zum Teil an andere Anteilsberechtigte abzuführen hat... Angesichts der geringen Wichtigkeit, die der Rechtsfigur des Steuergläubigers zukommt, wird in diesem Grundriß darauf verzichtet, die Bedeutung des Begriffs 'Steuergläubiger' in einem besonderen Paragraphen darzustellen," zit.: Hensel, Steuerrecht S. 58
ähnlich auch: Bönemann, Arbeitgeberbeitrag S. 159; Mirbt, Steuerschuldverhältnis S. 10; Merk, Steuerschuldrecht S. 17; Stobbe, Zölle und Marktlenkungsabgaben S. 266, welcher ausführt, daß der Abbegläubiger zu den formalen Tatbestandsmerkmalen eines Abgabenbegriffs zähle.

1) die im Einzelfall noch angeführt werden.

Man könnte sich überhaupt überlegen, ob man das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" in der Steuerdefinition noch weiter mit sich herumschleppen möchte, denn wenn man bei den bürgerlich-rechtlichen Schuldverhältnissen ohne die beteiligten Personen auskommt, so müßte dies eigentlich auch bei den öffentlich-rechtlichen möglich sein.

2) vgl. die Ausführungen auf Seite 85 Anm. 3

3) vgl. die Ausführungen auf Seite 90 f

4) Gegen diesen Begriff bestehen noch andere systematische Bedenken, denn auch die Erträge der anderen öffentlichen Abgaben werden zur Finanzierung der öffentlichen Verwaltung verwendet.

nützt, um die Ausgleichsabgaben gegenüber den Steuern abzugrenzen, sondern an ihm wird auch die "endlose" Diskussion über den finanz- und ordnungspolitischen Zweck der Besteuerung aufgehängt, der sowohl in der Finanzwissenschaft als auch im Steuerrecht umstritten und noch immer ungelöst ist.

Zunächst darf das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" nicht mit den sieben Einkunftsarten des § 2 Abs. 2, 3 EStG verwechselt werden, wenn auch hier eine sprachliche Übereinstimmung vorliegt, weshalb von der Literatur einstimmig eine redaktionelle Änderung der Steuerdefinition in "zur Erzielung von Einnahmen" vorgeschlagen bzw. gewünscht wird¹⁾.

a) Darstellung der Auffassungen von Literatur und Rechtsprechung (Gruppenmeinungen)

Einig scheinen sich alle Autoren²⁾ darüber zu sein, daß das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" ein konstitutives Abgrenzungsmerkmal zwischen der Steuer und all jenen Geldleistungen darstellt, die zwar auch zu Einnahmen des Staates führen, die aber nicht zu diesem Zweck erhoben werden. Gemeint sind die Geldstrafen, Erzwingungsgelder, Säumniszuschläge, Ordnungswidrigkeitsbußen u.a.m., wobei die letzteren im Fortgang dieser Arbeit auch als Strafen bezeichnet werden, da zwischen ihnen und den Kriminalstrafen im Prinzip nur ein gradueller Unterschied besteht. Ihrer Zwecksetzung nach seien diese Geldleistungen keine öffentlichen Abgaben, so die herrschende Lehre, sondern lediglich Sühne-, Zwangs- und Beugemittel wegen Verstößen gegen die Rechtsordnung, neben denen der Umstand, daß auf diese Weise auch Einnahmen in öffentliche Kassen fließen, unbeachtlich ist oder zumindest sein soll³⁾.

Ansonsten besteht über das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung die gewünschte Klarheit und Einigkeit, was nicht nur deswegen wichtig ist, weil auf ihm die Ausgleichsabgabenrechtsprechung aufgebaut ist, sondern weil auch das sogenannte traditionelle deutsche Steuerrecht, auf welches sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Ausgleichs- und Steuerrechtsprechung beruft, in seiner Mehrheit nicht die Meinung vertritt, welche das Bundesverfassungsgericht übernommen zu haben glaubt.

1) statt vieler: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 31; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 162 f; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; neuerdings § 2 des Entwurfs einer Abgabenordnung 1969

2) vgl.: Jellinek, Verwaltungsrecht S. 394; Rinck-Leibholz, Grundgesetz Anm. 1 zu Art. 105 GG; Becker, Die Reichsabgabenordnung Anm. 2, 4 zu § 1; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu I 1; Mayer, Verwaltungsrecht I S. 315; Crisolli, Steuerrecht S. 13; Hensel, Steuerrecht S. 1; Metz, Steuerrecht S. 2; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 96 ff; Weber, Dienst- und Leistungspflichten S. 82; Biedermann-Charlier, Grundriß der Abgabenordnung S. 1878; Spangemacher, Abgabenordnung Anm. 6 zu § 1; Gierschmann, Steuerrecht S. 31; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 52; Kreft, Steuer und Gebühr S. 195; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 40; Lübeck, Das Abgabewesen S. 38; Hoven, Grundbegriffe des Abgabenrechts S. 2; Frobbß, Gemeindesteuern S. 274; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 136; Poschmann, Die Ordnungssteuern S. 619; Tyszka, Finanzwissenschaft S. 45; Gerloff, Gebühren S. 204; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 331/333; Röpke, Finanzwissenschaft S. 265; Dalton, Finanzwissenschaft zit. S. 20 "Der Unterschied zwischen Steuern und Geldstrafe liegt im Motiv."

BFH, U.v. 8. Nov. 1955 BStBl. 1955 III S. 399; BVerfGE 3, S. 436; BVerfGE 13, S. 198

3) vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 6 zu § 1

Die Mitglieder der wohl umfangreichsten Autorengruppe führen in ihren Abhandlungen aus (Gruppenmeinung I), daß das Tatbestandsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften" lediglich dahin auszulegen sei, daß die Steuern der Erzielung von Einnahmen dienen sollen, daß dieses Tatbestandsmerkmal nichts anderes als das politische Pendant zum juristischen Kriterium der "Auferlegung von Geldleistungen" darstelle. Nawiasky, Gerloff u.a.¹⁾ sind sogar der Überzeugung, daß das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" eine Tautologie in der Steuerdefinition darstelle, denn die Erhebung von Geldleistungen bedeute stets auch die Erzielung von Einkünften. Man könne doch nicht Geldleistungspflichten hoheitlich auferlegen und hinterher behaupten, diese würden nicht der Erzielung von Einkünften dienen.

Nach der Gruppenmeinung dieser Autoren, zu denen u.a. zu rechnen sind: Blumenstein, Maunz-Dürig, Hensel, Strutz, Mattern-Meißner u.a.²⁾, und die auch von

- 1) vgl.: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 30 ff; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft (2) S. 154 ff
- 2) vgl.: Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung S. 23 ff, welche in ihrer Monographie ausführt, daß der Streit um den Steuerzweck ein "Erbe aus dem römisch-rechtlichen Streit um den Rechtsgrund der Steuer" sei.
 "In Wirklichkeit ist es für das Wesen steuerlicher Abgaben ohne Belang, zu welchem Zwecke sie erhoben bzw. wofür ihre Erträge verwendet werden... Die Besteuerung ist eben im Grunde nichts anderes als eine besondere Technik zwangsweiser Übertragung ökonomischer Werte gewisser Einzelwirtschaften auf den Staat... sie besitzt mit anderen Worten reinen Instrumentalcharakter." zit.: Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 13, 14; ders. Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung S. 613, ders. Steuer I S. 95;
 "Der Zweck jeder Steuer ist ... das öffentliche Wohl, für das sie auferlegt wird." L.v. Stein, Die deutsche Finanzwissenschaft S. 32;
 "... die Einnahmeerzielung kann Nebenzweck sein..." zit.: § 2 Entwurf einer Abgabenordnung; Begründung zum E AO 1969 Anm. zu § 3 S. 3;
 Leon, Der Begriff der Steuer S. 7, fordert als einer der ersten, "die Hinzufügung der ökonomischen und sozialpolitischen Zwecke als koordinierte und nicht subordinate Elemente neben dem finanziellen Zweck."
 "Fiskalische und nichtfiskalische Funktionen scheinen gleichermaßen legitim zu sein." zit.: Mann, Die drei wirtschaftlichen Funktionen der Steuer S. 62;
 "Die Funktion der Steuer offenbart einen sehr eindrucksvollen Wandel in der Denkungsart; aus der Steuer als ein Instrument zur Finanzierung der Staatsausgaben wurde die Steuer als Instrument der Politik." zit.: Bellstedt, Die Steuer als Instrument S. 152;
 "Über den Zweck der Besteuerung sagt die Verfassung selbst nichts". zit.: Hettlage, Finanzverfassung S. 93;
 so oder ähnlich auch noch:
 Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Blumenstein, Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 115 f; Biedermann-Charlier, Grundriß der Abgabenordnung S. 1878; Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 7 zu Art. 105 GG; Strutz, Grundlehren des Steuerrechts S. 8; ders. Grundbegriffe S. 6; Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung S. 91; Bub, Zwecke der Besteuerung S. 4, 52 ff; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 11; Hensel, Steuerrecht S. 2; v. Pistorius, Unser Steuerrecht S. 99; v. Bitter, Steuern S. 629; Ball, Steuerrecht S. 2; Nawiasky, Der Steuerbegriff Sp. 258; Klein, Der Rechtsbegriff der Steuer S. 91; Crisolli, Steuerrecht S. 13; Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 4 ff; Gerloff, Steuerwirtschaftslehre S. 248 ff; Schmolders, Finanzpolitik S. 293; ders. Steuerlehre S. 63; Pfau, Industriepolitische Gesichtspunkte der Besteuerung S. 14; Friedrichs, Steuerrecht S. 34; ders. Zwecksteuern und Rücksichtsteuern S. 622; Földes, Finanzwissenschaft S. 203; Roscher-Gerlach, Finanzwissenschaft S. 28;

fast¹⁾ allen Spezialisten vertreten wird, die sich intensiv mit dem Steuerbegriff der Abgabenordnung und dem Steuerzweck befaßt haben, so Schmidt, Bräuer, Vogel, Friedrichs, Gerloff, Bub, Nawiasky, Lampe, Branner, Poschmann, Neumark, Klein u.a., ist es der Zweck der Steuer, "Mittel des Staatszweckes zu sein"²⁾. Dies bedeutet im Prinzip, das Kriterium zur Erzielung von Einkünften soll nach der Auffassung dieser Autoren gestrichen oder als "Nullum" ausgelegt werden, während der mit der Steuer verfolgte Zweck von dieser zu trennen sei.

Begründet wird diese Gruppenmeinung zusammengefaßt damit, daß es den Rahmen der Wesensbestimmung der Steuer überschreite, wenn man den Bestand des Steuerschuldverhältnisses von wirtschafts- und sozialpolitischen Zwecksetzungen abhängig mache. Auf derartige, jenseits der Steuerforderung liegende Momente könne es für die Begriffsbestimmung des Abgabenwesens nicht ankommen³⁾, zumal in der Literatur Einstimmigkeit darüber herrsche, daß der oder die Zwecke der Steuer keine starre ökonomische Kategorie, sondern eine historische Erscheinung sei, der Zweck der Steuer also einem ständigen Wandel unterworfen sein könne⁴⁾, was durchaus richtig ist⁵⁾.

Außerdem ist die Frage, was eine Steuer wirklich bezweckt, nämlich in erster Linie Wirtschaftslenkung oder Finanzbedarfsdeckung äußerst schwierig zu ermitteln und zu entscheiden, eine Trennung praktisch undurchführbar, weil sich die Steuerzwecke nicht alternativ ausschließen müssen und der sogen. Hauptzweck zum Nebenzweck umschlagen kann und umgekehrt⁶⁾. Koch führt zur rechtlichen Begründung dieser Auffassung aus, daß im Anblick der immer stärker werdenden Lenkungsfunction der Steuer das Tatbestandsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften" weit

Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung S. 7, 40 (m.B.); Kolms, Finanzwissenschaft II S. 28; Poschmann, Die Ordnungssteuern S. 617; ders. Die Steuer als Mittel S. 109; Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 174; Andreae, Staatswirtschaftslehre S. 145; Lotz, Finanzwissenschaft S. 277; Kerschagl, Finanzwissenschaft S. 22; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft (2) S. 154 ff; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 129; Piduch, Finanzverfassung und Steuerreformen S. 42; Bachof, Verfassungsrecht I S. 302; vgl. Zitat S. 80; Stobbe, Zölle und Marktlenkungsabgaben S. 266; Kubsch-Haarmann, Finanz- und Steuerwesen S. 14; Hagen, Wesen der Steuer S. 17; u.a.m.

"Wenn dem aber so ist, so gelangt man zu der Feststellung, daß weder der "rein fiskalische", noch der sozialpolitische oder irgendein anderer besonderer Zweck ein konstitutives Merkmal des allgemeinen Begriffs der Steuer bildet, die vielmehr ... essentiell instrumentaler Natur ist. Es ist daher mindestens überflüssig, wenn nicht gar unrichtig, den Zweck oder bestimmte Zwecke in die Steuerdefinition aufzunehmen." zit.: Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 15

- 1) mit Ausnahme von Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 97 f, welcher am Finanzzweck der Steuer deshalb festhalten zu müssen glaubt, weil diese sonst nicht von den Strafen, Enteignungen und Konfiskationen abgegrenzt werden könnten, obwohl er zur soeben dargestellten zweckunabhängigen Steuerauffassung ausführt: "Man kann diese Ansicht als die neuere Richtung bezeichnen, da die Abhandlungen, in denen sie vertreten wird, überwiegend neueren Datums sind. Sie wird u.a. von fast allen Schriftstellern vertreten, die sich mit einer Kritik des § 1 Abs. 1 AO befassen." zit.: S. 28)
- 2) zit.: Steuerwirtschaftslehre S. 251
- 3) vgl.: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 31
- 4) vgl.: Gerloff, Steuerwirtschaftslehre S. 251; Bub, Zwecke der Besteuerung S. 12; Wagner, Finanzwissenschaft II S. 206
- 5) zur Geschichte der Steuer und ihrer Zwecke vgl.: Mann, Steuer II, Ideengeschichte der Besteuerung S. 107 ff; Mann, Steuerpolitische Ideale, Jena 1937, Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I (2) S. 149 ff u. die auf S. 96 Anm. 1 zitierten Autoren
- 6) siehe die Ausführungen auf Seite 134

auszulegen sei, "und daß es unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und staatlichen Entwicklung der Verhältnisse, insbesondere des Wesens der Steuer genügen muß, wenn die Geldleistungen ohne Gegenleistung von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erfüllung seiner Aufgaben erhoben werden"¹⁾.

"Die Steuer ist, ganz allgemein ausgedrückt, wie andere öffentliche Institutionen ein Mittel, dessen sich der Staat zur Verwirklichung seiner Zwecke bedient"²⁾.

Sollte sich diese Meinung bei der abschließenden Kritik als die richtige herausstellen, so ist es um den "nicht-finanzrechtlichen" Charakter der Ausgleichsabgaben schlecht bestellt, denn wenn es nicht auf den Zweck derselben ankommen soll und darf, so sind wohl die meisten Ausgleichsabgaben als Steuern anzusehen.

Der Gruppenmeinung I steht jedoch conträr die heute wohl noch herrschende, wenn sich auch in der Minderheit befindliche Gruppenmeinung II gegenüber, die sich auf die Ausführungen von Enno Becker, Otto Mayer und die ältere Finanzwissenschaft stützt, aber in schwere Rückzugsgefechte verwickelt ist.

Nach der Meinung dieser Autorengruppe, zu welcher u.a. zu zählen sind: E. Becker, Tipke-Kruse, Roth, Stähler, Mai, Mayer, v. Eheberg, A. Wagner, Weber, Müllenbusch, Friauf u.a.³⁾

1) zit.: Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 d zu § 1

2) zit.: Gerloff, Steuerwirtschaftslehre S. 251

3) "Werden aber in erster Linie andere Zwecke verfolgt, so liegt - abgesehen vielleicht gerade von Schutzzöllen wegen der besonderen Erwähnung der Zölle in § 1 Abs. 1 - keine Steuerforderung vor." zit.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 6 zu § 1;
"So kann die Steuertheorie nicht umhin, wenn sie nicht in wirklichkeitsfremden Doktrinarismus versinken will, auch 'Nebensteuern' zu dulden, wenn ich so sagen darf, Steuern, die nur der Norm und Nebenwirkung nach Abgaben darstellen, indes ihrem Hauptzweck nach ein wirtschaftspolitisches Druckmittel sind." zit.: Ritschl, Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung S. 85 m.w.H. auf die ältere finanzwissenschaftliche Literatur;
"Die fiskalische Orientierung am öffentlichen Finanzbedarf und die Tendenz zu dessen Befriedigung gehört zum Kern des Steuerbegriffs. Infolgedessen stellt eine Abgabe, die nicht zur Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Verwaltung, sondern zu sonstigen Zwecken erhoben wird, keine Steuer im Sinne des Grundgesetzes dar." zit.: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 15;
"Die Interpretation Kochs kommt der seit dem Ende der fünfziger Jahre immer stärker gewordenen Tendenz entgegen, die Lenkungsfunction der Steuergesetze in den Vordergrund zu rücken... Diese Auslegung entspricht nicht dem vom GG rezipierten Steuerbegriff, weil sie dazu zwingt, die Abgrenzung zwischen Steuererhebung und Enteignung aufzuheben... Gleichwohl bestehen rechtliche Bedenken (gemeint: wegen Formmißbrauch)". zit.: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1;
Indes gibt es eine Reihe von Grenzfällen, die in neuerer Zeit problematisch geworden sind. Immer stärker wird nämlich die Lenkungsfunction der Steuergesetze hervorgehoben. Mit Hilfe der Steuergesetzgebung wird versucht, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik zu treiben... Dabei wird übersehen, daß sich nach § 1 I AO die rechtliche Natur der Geldleistung nach dem besonderen Zweck bestimmt, der die Auferlegung der Zahlungspflicht rechtfertigt. Deshalb stellte Enno Becker zu Recht darauf ab, welcher Zweck in erster Linie mit der Auferlegung der Geldleistung verfolgt wird... Darum ist dem BVerwG beizupflichten, wenn es den Begriff der Steuer enger faßt und Abgaben, die primär zum Zwecke der Wirtschaftslenkung erhoben werden, nicht als Steuern ansieht." zit.: Kruse, Steuerrecht I (2) S. 17 f;
Spangemacher, Abgabenordnung Anm. 6 zu § 1; Gierschmann, Steuerrecht S. 29; Weidekamp, Grenzen der Besteuerung S. 201; Siburg, Anbietungspflicht S. 116; Mirbt, Steuerrecht S. 6;

bedeutet das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften", daß die Zwecksetzung der Steuern primär bzw. in erster Linie der Erzielung von Einnahmen für den Staatshaushalt dienen müsse und daß mit der Steuer lediglich als sogen. "Nebenzweck" eine wirtschafts-, sozial- und kulturpolitische Lenkungsfunction wahrgenommen werden dürfe, die jedoch den Haupt- bzw. Finanzzweck der Abgaben nicht überlagern dürfe. Steuern dürften deshalb nur zur Befriedigung des Finanzbedarfs des Staates und zur Bestreitung öffentlicher Ausgaben im Sinne der traditionellen Verwaltungstätigkeit erhoben werden.

Geldleistungspflichten, die nicht der primären Erzielung von Einkünften dienen, sind nach dieser Gruppenmeinung entweder überhaupt keine Abgaben (z.B. Strafen), Abgaben eigenständiger Art (z.B. Ausgleichsabgaben) oder konfiskatorische Maßnahmen.

Auf dieser Auslegungsalternative beruht auch die Ausgleichsrechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts, deren Meinung zum obigen Kriterium noch gesondert dargestellt wird, nach deren Rechtsprechung aber die Ausgleichsabgaben wegen der Nichterfüllung des Kriteriums "zur Erzielung von Einkünften" keine Steuern sind, sondern dem Ertragsausgleich innerhalb der Privatwirtschaft dienen, bei welchem die öffentliche Verwaltung nur eine vermittelnde Rolle spiele und die geleisteten Ausgleichsabgaben für den Haushalt des Bundes und der Länder keine effektiven Einnahmen; sondern lediglich durchlaufende Posten seien¹⁾.

Gegründet wurde diese Auslegungsalternative von Enno Becker, welcher in seiner Steuerdefinition mit dem Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" zunächst lediglich die Strafen von den

Meier-Greve, Finanzhoheit der MU S. 53; Giese, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1; Gerloff, Steuerwirtschaftslehre (I) S. 441, welcher bei primär ordnungspolitisch orientierten Abgaben von "Pseudo"- bzw. "Scheinsteuern" spricht (Mg.gä.); Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 90 f; Becker, Die Reichsabgabenordnung (I) S. 8, 9, (7) Anm. 6 zu § 1; Mayer, Verwaltungsrecht I S. 315, 330; Wagner, Finanzwissenschaft II S. 207, welcher die sozialpolitischen Nebenzwecke in die Diskussion eingeführt hat; Weber, Dienst- und Leistungspflichten S. 88, welcher materiell von der traditionellen Theorie abweicht, diese jedoch formell beibehält, um seinen Begriff der Sonderabgaben systematisch abzusichern; Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 424 f; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft (I) S. 199 (Mg.gä.); Jellinek, Verwaltungsrecht S. 386; Blumenstein, System des Steuerrechts S. 3; ders. Schweiz. Steuerrecht S. 9; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 97 ff; Mai, Sonderabgaben S. 123 f; Barske, Reichsabgabenordnung (8) S. 8; v. Schall, Allgemeine Steuerlehre S. 153; Merk, Steuerschuldrecht S. 6; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 179; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 146; v. Eheberg, Steuern S. 1048; Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 66 zu Art. 105 GG (m.W.); Mayer, Finanzwissenschaft und Finanzrecht S. 87; Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 361; Schäffle, Die Steuern I S. 33; Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 383 ff; Bühler, Lehrbuch I S. 17; Hoven, Grundbegriff des Abgabenrechts S. 2; Weber-Luger, Handbuch der Reichsabgabenordnung S. 19; Jahn, Steuerrecht S. 13; Tyszka, Finanzwissenschaft S. 45; Hübschmann-Hepp-Spitler, Reichsabgabenordnung Anm. 7 ui § 1; Kaizl, Finanzwissenschaft I S. 125; Peters, Lehrbuch der Verwaltung S. 336; v. Pistorius, Unser Steuerrecht I S. 98 f; Wissmann, Finanzwissenschaft S. 55; Röpke, Finanzwissenschaft S. 265; Fischer, Steuerwesen S. 3; Spitaler, Wandlungen im Steuerrecht S. 425; Froböß, Gemeindesteuern S. 272; Falk, Die Steuergesetzgebung in der öffentlichen Kritik S. 45; Sudau-Brauel, Abgabenordnung S. 19

1) siehe die Darstellung und Anm. 5 auf Seite 72

Steuern abgrenzen und die damals herrschende Ansicht über den Steuerzweck¹⁾, welcher von der liberalen Wirtschaftstheorie bestimmt wurde, zum Ausdruck bringen wollte, dann aber selbst feststellen mußte, daß das Merkmal zur Erzielung von Einkünften "nicht gerade schön" sei und selbst anerkennt, daß es bei den Schutzzöllen "fast, wenn nicht sogar ganz verschwindet"²⁾, obwohl er diese ausdrücklich zu den Steuern rechnen möchte und deshalb die Zölle als besondere Steuerart in einem Nachsatz zur eigentlichen Steuerdefinition unterbringen mußte³⁾.

Die Gruppenmeinung II benützt das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" als ein konstitutives Merkmal, um Strafen, Sonderabgaben aller Art, insbesondere Ausgleichsabgaben, von den normalen Finanzsteuern abzugrenzen. Das Ziel der Steuer dürfe nur die Beschaffung Mitteln für den Staat sein, während Geldleistungen, deren Erhebung etwas anderes bezwecken soll als die Beschaffung finanzieller Mittel, nach dieser Auffassung keine Steuern sind, sondern Abgaben anderer Art oder "Scheinsteuern" darstellen⁴⁾.

Sehr genau wird die "Hauptzweck-Nebenzweck"-theorie von den Mitgliedern dieser Autorengruppe jedoch nicht angewandt, denn sehr viele von ihnen führen in ihren Abhandlungen aus, was Stähler folgendermaßen zusammengefaßt hat: "Praktisch wird die Steuereigenschaft nur in besonders krass liegenden Fällen abzulehnen sein. Im allgemeinen sind Zahlungen, die sich, abgesehen von ihrer Zweckbestimmung, als Steuern darstellen, grundsätzlich den Steuern zuzuordnen. Auch die Schutzzölle, die Warenhaus- und die Filialsteuern werden in Übereinstimmung mit den Vertretern der Gegenmeinung regelmäßig als Steuern anzusehen sein. Überhaupt wird der Finanzzweck als Begriffsmerkmal der Steuer praktisch nur von geringerer Bedeutung sein, da auf Grund der Vermutung, die für das Vorliegen einer fiskalischen Zweckbestimmung spricht, in aller Regel davon auszugehen ist, daß eine Zahlung nicht unter den Begriff der Enteignung oder der Konfiskation, sondern unter den Steuerbegriff fällt"⁵⁾.

Diese wenigen Sätze, die durchaus repräsentativ sind, strahlen nicht nur eine große Unsicherheit bezüglich der Anwendung der Steuerdefinition aus, es liegt in ihr auch ein bedeutender Widerspruch zur Ausgleichsrechtsprechung der oberen Bundesgerichte. Während die Autoren des Schrifttums den Ordnungszweck meist in seiner Bedeutung "herunterspielen" und nur in Extremfällen auf ihn zurückgreifen, "spielt" die Rechtsprechung den "nicht-fiskalischen" Charakter der Ausgleichsabgaben hoch, weshalb diese Rechtsprechung sich nur sehr bedingt auf das sogen. deutsche Steuerrecht berufen kann.

-
- 1) "So ist z.B. das unbestimmte Merkmal: 'zur Erzielung von Einkünften' im Zusammenhang mit der geschichtlichen Entwicklung zu verstehen." zit.: Becker, Reform der RAO? S. 27
 - 2) zit.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. A II 4, 6 zu § 1
ähnlich: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1
 - 3) und deshalb an dieser Stelle von der Literatur besonders heftig angegriffen wird. "Das bedeutet - uneingestandenermaßen -, daß die Zweckbestimmung zu eng ist und jedenfalls den Ansprüchen einer Definition nicht gerecht wird." zit.: Bub, Zwecke der Besteuerung S. 6;
ähnlich: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 51 ff; Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 30 ff;
"... bereitet allerdings bei Schutzzöllen und anderen Verhütungsabgaben gewisse Schwierigkeiten..." zit.: Jellinek, Verwaltungsrecht S. 394; Böhm, Das Zweckproblem in der Besteuerung S. 14 f; u.a.
 - 4) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 183; Gerloff, Steuerwirtschaftslehre (1) S. 441
 - 5) zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 102
ähnlich: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 16; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; u.a.m.

b) Kurzer historischer Rückblick auf die Spezialliteratur zur Zwecksetzung der Besteuerung

Das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" hat nach seiner Aufnahme in die Steuerdefinition der Reichsabgabenordnung zu verschiedenen Abhandlungen der Wissenschaft geführt¹⁾, um die sogen. nichtfiskalische, ordnungspolitische Zwecksetzung der Besteuerung von der fiskalischen theoretisch abzugrenzen, die hier jedoch nur äußerst knapp zitiert werden können, zumal sie sich mit Ausnahme der Ausführungen von Gerloff in der Wissenschaft auch nicht durchsetzen konnten²⁾.

- 1) Vor dem 1. Weltkrieg hatte bereits Adolf Wagner u.a. neben die fiskalische Zwecksetzung der traditionellen Steuertheorie eine sozialpolitische Zwecksetzung mit dem Ziel einer Einkommens- und Vermögensumverteilung zu setzen versucht, die jedoch von der damals herrschenden Lehre rundweg abgelehnt wurde;
vgl.: A. Wagner, Finanzwissenschaft II zit.: S. 207 ... "regulierend in die Verteilung des Volkseinkommens oder Vermögens einzugreifen";
- 2) zu den Spezialisten auf dem Gebiet der Zwecksetzung der Besteuerung, die sich im besonderen mit dem Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" der Steuerdefinition beschäftigt haben, können gerechnet werden:
W. Lotz, Fiskus als Wohltäter, Betrachtungen über Nebenzwecke der Besteuerung, Berlin 1906;
G.N. Leon, Der Begriff der Steuer, FA 1914 S. 489 ff;
D. Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung, Tübingen 1922;
T.v.Pistorius, Rücksichtssteuern und Zwecksteuern, in ZfgStW, Bd. 83 (1927) S. 575 ff;
A. Lampe, Die wirtschaftlichen Voraussetzungen der nichtfiskalischen Steuergestaltung, insbesondere der Steuerbegünstigung, in: Festgabe für G. Schanz, Tübingen 1928 S. 172 ff;
A. Lampe, Arts Zwecksteuern, in: WbVW III 4. Auflage S. 1189 ff
K. Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendung von Steuererträgen. Eine finanztheoretische und finanzpolitische Studie, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 174, Teil 2, Berlin und Leipzig 1928 S. 1 ff;
K. Friedrichs, Zwecksteuern und Rücksichtssteuern, in: Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht, 1928 Berlin S. 621 ff;
E.H. Vogel, Grundsätzliches zur theoretischen Frage "nichtfiskalischer Zwecksetzung" in der Besteuerung, FA 46. Jg. 1929 S. 5 ff;
W. Andreae, Bausteine zu einer universalistischen Steuerlehre, Jena 1927;
W. Andreae, Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre, Jena 1930;
L. Böhm, Das Zweckproblem in der Besteuerung, Diss. Breslau 1932;
L. Jung, Wirtschaftspolitisch motivierte Steuerpolitik im Deutschen Reich, Diss. Frankfurt 1933;
K. Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung, Leipzig 1940 (mit Geschichte);
W. Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I (2), Frankfurt 1948 S. 149 ff;
W. Gerloff, Art.: Steuerwirtschaftslehre, in: HdF II (2) S. 248 ff;
L. Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel, Diss. Frankfurt 1949;
L. Poschmann, Die Ordnungssteuer, FA N.F. 1951/1952 Bd. 13 S. 615 - 632;
Bub, Die wirtschafts- und sozialpolitischen Zwecksetzungen der Besteuerung, Diss. Erlangen 1951;
R. Herzog, Finanzwissenschaft, Wiesbaden 1952 S. 64 ff;
L.-U. Mai, Sonderabgaben, Diss. Göttingen 1959 S. 14 ff;
G. Schmolders, Finanzpolitik, 2. Auflage Berlin 1965 S. 369;
G. Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, 4. Auflage Berlin 1961 S. 68 ff, welcher in Anschluß an Lampe zwischen "Verwendungszwecksteuern" und "Wirkungszwecksteuern" unterscheidet.

Nach Dora Schmidt kommt in allen Fällen für die Erkenntnis des nichtfiskalischen Zweckes der Besteuerung der Umstand zu Hilfe, daß die beiden Zwecke (fiskalischer und nichtfiskalischer) in konsequenter Durchführung sich nicht vereinigen lassen, sondern sich gegenseitig ausschließen¹⁾; eine Behauptung, die von keinem anderen Spezialisten akzeptiert wurde.

Als Indiz für die außerfiskalische Zwecksetzung der Besteuerung führt Schmidt folgende Kriterien an:

1. Die Art der Besteuerung lasse keinen oder nur einen geringen Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit des Steuersubjekts erkennen.
2. Die außerfiskalische Zwecksetzung sei aus der Gesetzesberatung und -begründung ersichtlich.
3. Der außerfiskalische Zweck sei im Steuergesetz ausdrücklich genannt.
4. Der gesamtpolitische Zusammenhang, die Tatsache, daß eine Reihe anderer Maßnahmen dem gleichen Zwecke diene, daß eine Steuer ohne Finanzbedarf erhoben werde, sprächen für eine außerfiskalische Steuergestaltung.

Nach Schmidt ist die progressive Einkommensteuer deshalb als eine hochgradig fiskalische Abgabe anzusehen.

Die Ausführungen von Schmidt haben einen sehr starken Niederschlag in der Ausgleichsrechtsprechung gefunden, sie sind jedoch grundsätzlich abzulehnen²⁾. Abgesehen davon, daß die heutige Lehre in der progressiven Einkommensteuer sehr viele ordnungspolitische, "außerfiskalische" Momente erblickt³⁾, und es Karl Marx war, der in seinem Kommunistischen Manifest die Einführung der progressiven Einkommensteuer forderte, um die gesellschaftlichen Verhältnisse umzugestalten⁴⁾, gibt es eine ganze Reihe von "hochgradig" fiskalischen Steuern, nämlich die Verbrauchssteuern, die überhaupt nicht nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ausgestaltet sind⁵⁾.

Außerdem nützt der Hinweis auf den Gesetzestext, die Materialien etc. zur Bestimmung der außerfiskalischen Elemente einer Steuer nicht viel. Solange die Wissenschaft nicht fähig ist, die fiskalischen und außerfiskalischen Elemente einer Steuer sauber voneinander zu trennen, ist es der Gesetzgeber erst recht nicht.

Außerdem sind von der Leistungsfähigkeit unabhängige Steuerbegünstigungen aller Art, wie Lampe, Vogel, Bub u.a.⁶⁾ ausführen, auch nur ein Mittel zur volkswirtschaftlich und sozialpolitisch richtigen und dauernden Erreichung eines stabilen Wachstums und einer stabilen Gesellschaftsordnung, die damit auch der Förderung des sogen. "primären" Finanzzwecks dienen,

1) vgl.: Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke S. 15 ff

2) so gesamte Literatur der Spezialisten, vgl. besonders: Bub, Zwecke der Besteuerung S. 25 ff; Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung S. 92 f; Jung, Wirtschaftspolitisch motivierte Steuerpolitik S. 7 ff

3) vgl.: Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 190; Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 125 ff; Flaig, Differenzierungsvorschriften im deutschen Einkommenssteuerrecht als Ausdruck sozialpolitischer Zielsetzungen, Diss. München 1960; Feike, Die Abkehr von der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit bei der Einkommenssteuer unter besonderer Berücksichtigung der bundesdeutschen Einkommensbesteuerung, Diss. München 1957; Engelhardt, Verhaltenslenkende Wirkungen der Einkommenssteuer, Berlin 68

4) vgl.: Marx, Manifest der Kommunistischen Partei, Forderung 2 S. 116

5) vgl.: Schmolders, Verbrauchssteuern S. 637 ff

6) vgl.: Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 173; Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung S. 28 ff; Bub, Zwecke der Besteuerung S. 20 ff (ausführlich); Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung S. 116 ff

denn stabiles Wachstum und eine stabile Gesellschaftsordnung bewirken auch ein hohes Finanzaufkommen.

Zu Recht führt Lampe aus, daß jeder, der die Forderung nach rücksichtsloser Steuereinhebung ablehne, der "vielmehr eine schonende Behandlung der Wirtschaft" vom Steuergesetzgeber fordere, damit bereits ein gewisses Maß außerfiskalischer Rücksichtnahme innerhalb der Finanzwirtschafts anerkenne¹⁾.

Nach Bräuer²⁾ ist es deshalb besser, nicht auf die fiskalische oder nichtfiskalische Absicht des Gesetzgebers abzustellen, sondern entsprechend der Steuerwirkung folgende Steuertypen zu unterscheiden:

- a) Finanzsteuern, welche die Erschließung von Einkünften für die Deckung eines Finanzbedarfs bezwecken,
- b) Zwecksteuern, deren Kennzeichen Bräuer darin sieht, daß ein außerhalb des Finanzzwecks gelegenes Ziel im Aufbau, in der Gestalt, in den Wesenseigentümlichkeiten der betreffenden Steuerform selbst, nicht in der Verwendung des Ertrags gelegen sei.

Bräuer muß jedoch selbst zugeben, daß in der Finanzpraxis weder die Finanzsteuer noch die Zwecksteuer in reiner Form existiere, sondern nur als sogen. eingebaute Zwecksteuer zur Anwendung vorkomme. Aber auch er gibt kein Kriterium an, mit dessen Hilfe die fiskalischen von den ordnungspolitischen Elementen einer "Normal"-steuer getrennt werden können, ja er führt sogar aus, daß sich der Finanz- und Zweckgedanke völlig verschmelzen könnten (z.B. Kriegsgewinnsteuer).

Nach Vogel³⁾ läßt sich die fiskalische und nichtfiskalische Zwecksetzung der Steuer überhaupt nicht exakt und alternativ trennen, denn nach seiner richtigen Erkenntnis muß eine hauptsächlich mit außerfiskalischen Zwecken erhobene Steuer zugleich einen Finanzzweck haben, und zwar einfach deshalb, weil jede Steuer ihrem Wesen nach einen Finanzertrag liefere, und weil man mit einer Steuer, ohne daß man sie überhaupt erhebt, keine nichtfiskalische Politik machen könne.

Die Steuerklassifikation von Vogel, die in etwa der herrschenden Lehre und ständigen Finanzrechtsprechung entspricht, ist eine auf der politischen Absicht der Einnahmeerzielung beruhende Typologie, und zwar folgende⁴⁾:

- "1.) Steuern mit ausschließlichem Ertragszweck
- 2.) Steuern mit Ertragszweck und konkurrierenden ausdrücklich gesetzten, vom ersteren relativ unabhängigen außerfiskalischen Wirkungszwecken (konkurrierende außerfiskalische Zwecksetzung)
 - a) Ertragszweck primär, außerfiskalischer Wirkungszweck sekundär
 - b) Ertragszweck und außerfiskalischer Wirkungszweck paritätisch
 - c) außerfiskalischer Wirkungszweck primär, Ertragszweck sekundär (eigentliche "außerfiskalische" Zwecksteuer)."

Die Typologie von Vogel ist wenig ertragreich, weil wenn eine Abgabe nicht primär der Erzielung von Einkünften dient, dann muß sie es wohl sekundär. Die Hauptfrage, wann denn eine Zwecksetzung einer Steuer primär dies oder jenes verfolge, beantwortet Vogel genausowenig

1) zit.: Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 173

2) vgl.: Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern... S. 6 ff

3) vgl.: Vogel, Nichtfiskalische Zwecksetzung in der Besteuerung S. 17

4) zit.: Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung S. 17

wie seine Vorgänger¹⁾). Er stellt nur den fiskalischen Zweck der Steuer in den Mittelpunkt seiner Betrachtung und hängt die außerfiskalische Zwecksetzung der Steuer lediglich an den stets vorhandenen Finanzzweck an. Außerfiskalische Abgaben des sogen. Wirtschaftsverwaltungsrechts kann es nach der Theorie von Vogel nicht geben, wodurch er sich von der Finanzrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterscheidet, weil nach seiner Überzeugung das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" auch bei außerfiskalischer Zwecksetzung einer Steuer erfüllt wird²⁾).

Abgesehen davon, daß die Vogel'sche Theorie eine rein politische Wertung beinhaltet, ist sie auch unvollkommen. Sie berücksichtigt nämlich nicht die sogen. Erdrosselungssteuer, welche nach herrschender und richtiger Lehre, nicht der Erzielung von Einkünften dient.

Nach Gerloff und Poschmann, deren Abgrenzungsversuche zwischen dem Finanz- und dem Ordnungszweck sich in der Wissenschaft bis heute am stärksten durchsetzen konnten, gibt es folgende idealtypische Steuerarten bzw. Steuerzwecke:

"Ordnungssteuern sind seitens öffentlicher Körperschaften ohne besonderes Entgelt zwangsweise in Anspruch genommene Leistungen anderer Wirtschaften durch deren Auferlegung - ohne Rücksicht auf die Erzielung von Erträgen - ein bestimmtes, einem vorgefaßten ordnungspolitischen Zweck dienendes Verhalten (Tun oder Unterlassen) der besteuerten Subjekte bewirkt werden soll³⁾".

"Finanzsteuern sind Leistungen, die ausschließlich oder hauptsächlich zur Bestreitung des Finanzbedarfs des Staates erhoben werden"³⁾.

Die Theorie von Gerloff und Poschmann erscheint zwar unter allen bisherigen Abgrenzungsversuchen die Beste zu sein, aber auch sie müssen zugeben, daß es keine reine Finanz- oder Ordnungszwecksteuern, sondern nur Mischformen in der Steuerpraxis gibt, weshalb sie in ihrer jetzigen Form für die Rechtswissenschaft nicht brauchbar ist, zumal Gerloff und Poschmann in die traditionelle Hauptzweck-Nebenzweck-Ideologie abrutschen, weil sie auf die politische Absicht der Einnahmeerzielung abstellen.

Außerdem ist die Nebenzwecktheorie unreal und rechtswidrig⁴⁾. Es gibt wohl auf der ganzen Welt keinen Kämmerer, der bei den Ordnungssteuern im Sinne Gerloffs nicht auch auf den Ertrag derselben achten wird, ja auf den Ertrag derselben achten muß, da er nach den gängigen Haushaltsgrundsätzen alle mutmaßlichen Einnahmen aus Steuern in den Staatshaushaltsplan einzustellen verpflichtet ist.

Alle die bis jetzt genannten und teilweise auch zitierten Autoren sehen in der fiskalischen und

1) gleiche Feststellung: Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung S. 90 f

"Es wäre ein Irrtum, annehmen zu wollen, daß mit der Bezeichnung des Finanzzweckes als 'Hauptzweck' und der anderen Zwecke als 'Nebenzwecke' das Verhältnis von Finanzzweck und 'nichtfiskalischem' Zweck bereits bestimmt wäre." (zit. S. 91), dessen Auffassung jedoch, daß nichtfiskalische Besteuerung diejenige sei, die der Beseitigung von Auswüchsen der kapitalistischen Wirtschaftsordnung diene, auch nicht akzeptiert werden kann.

2) so auch: Bub, Zwecke der Besteuerung S. 29

3) zit.: Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft (2) S. 163

vgl.: Gerloff, Steuerwirtschaftslehre S. 248; Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 1 ff; Poschmann, Die Ordnungssteuern, FA Bd. 13 1951/52 S. 615 ff, welche in der Ordnungssteuer sogar eine eigenständige Abgabenart erblickt, welche von der Finanzsteuer systematisch zu trennen sei. Gegen die Bildung eines "dualistischen" Steuerbegriffs, Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 15

4) wie auch diejenige von Schmidt und Vogel

ordnungspolitischen Zielsetzung der Besteuerung politische oder rechtliche Gegensätze, was jedoch von Andreae grundsätzlich abgelehnt wird.

Nach Andreae ist die Steuer Mittel des Staatszweckes¹⁾, die diesem dienen soll, seine gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ziele zu erreichen. "Die Besteuerung als ein wirtschaftliches Mittel ist also nur insoweit gerechtfertigt, als sie dem gesellschaftlichen Ziele dient". In dem Vorgang ihrer Erhebung, Verwendung und Wiedererhebung vollziehe sich ein Kreislauf von der Wirtschaft zur Gesellschaft und von dieser zur Wirtschaft wieder zurück. Der Hauptzweck der Besteuerung sei deshalb kein anderer als der, diesen Kreislauf zu vollziehen und dieses Band zwischen Wirtschaft und Gesellschaft zu knüpfen. Da dieser Zweck ein sozialer sei, könne man sehr wohl den Hauptzweck der Besteuerung einen "sozialpolitischen" nennen¹⁾. "So gesehen ist der sozialpolitische Zweck der Steuer der höchste und der fiskalische Zweck bleibt ihm untergeordnet"¹⁾.

Bub beendet die von ihm ausführlicher untersuchte Frage nach der Zwecksetzung der Besteuerung deshalb mit der Feststellung: "Eines scheint ersichtlich: Die Theorie bringt es fertig, im eigenen Lehrgebäude das Material der Begriffe von unten nach oben zu kehren, sie bis zur Verwechslung neu zu beinhalten"²⁾.

Obwohl die Steuerzwecksetzungstheorien hier nur oberflächlich dargestellt werden konnten, ist der Feststellung von Bub zuzustimmen und man kann der Rechtsprechung keinen Vorwurf machen, wenn sie mit dem Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" nicht zurecht kommt.

c) Fortführung der Darstellung von Literatur- und Rechtsprechungsmeinungen

Allerdings benützt die Rechtsprechung das Tatbestandsmerkmal der Einkünfterzielung etwas zu vielfältig. Dieses wird nicht nur eingesetzt, um die Ersatzabgaben, Ausgleichsabgaben, versicherungsrechtlichen Beiträge, sonstige Sonderabgaben etc. von den Steuern abzugrenzen, sondern auch normativ verwendet, da die Autoren der Gruppenmeinung II mit der Rechtsprechung und der sonstigen steuerrechtlichen Literatur das Kriterium der Einnahmenerzielung auch dazu benützen, um eine ganz besondere Steuerart, nämlich die - rechts-
widrige Erdrosselungssteuer - von den legalen Finanzsteuern abzugrenzen.

Bereits das Preuß. Oberverwaltungsgericht führte in seiner Rechtsprechung aus, daß in der Erdrosselungssteuer ein Widerspruch zum damals allgemein anerkannten Finanzzweck der Steuer enthalten sei, denn entweder handle es sich bei einer Abgabe um eine wirkliche Steuer, die etwas einbringen solle, oder um eine auf Unterdrückung des Gewerbes und damit auf Versiegen der Steuerquelle gerichtete Maßnahme³⁾.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der herrschenden Lehre liegt eine Erdrosselungssteuer dann vor, wenn eine Abgabe einen Steuerpflichtigen zu wiederkehrenden Eingriffen in die Substanz seines Gewerbebetriebes nötigt oder den Gewinn langfristig vollständig wegsteuert und den Betrieb dadurch zum Erliegen bringt⁴⁾.

1) zit.: Andreae, Bausteine zu einer universalistischen Steuerlehre, S. 25 ff
vgl.: Andreae, Staatswirtschaftslehre S. 138 ff

2) zit.: Bub, Zwecke der Besteuerung S. 53

3) vgl.: Pr. OVG, U.v. 30. Mai 1916 Pr. VerwBl. 38. Jg. (1917) S. 116

4) vgl.: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 17, 18 zu § 1; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 17 f (m.w.H.); BVerfGE 13, S. 186 f; 16, S. 165, 187; BVerfGE 6, S. 247, 268; BVerfGE 12, S. 161; 27, S. 152; und die in Anm. 2 auf Seite 141 zitierten Autoren

Die Frage allerdings, wann eine "normale" Steuer in eine Erdrosselungssteuer umschlägt, ist offen bzw. umstritten.

Die herrschende Lehre und die Rechtsprechung sehen in der Erdrosselungssteuer eine rechtswidrige Steuer, die nicht nur gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verstoße, sondern häufig auch das Grundrecht der freien Berufswahl und -ausübung, gegen die Gewerbefreiheit und gegen das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs.1 GG) verstoße bzw. verletzen könne.

Dies bedeutet aber folgendes: Wenn die Rechtsprechung und die traditionelle Lehre das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" einmal als konstitutives Abgrenzungskriterium zur Abgrenzung bestimmter öffentlicher Abgaben, andererseits aber auch als normatives Kriterium zur Erfassung der rechtswidrigen Erdrosselungssteuer benützen, und dieses Kriterium sich auch dazu benützen läßt, so ist entweder in der Steuerdefinition oder in deren Anwendung irgendwo ein logischer Trugschluß installiert. Begriffsmerkmale einer Abgabendefinition können nicht zugleich konstitutive und normative Funktionen erfüllen, weil dies eine logische Unmöglichkeit ist.

Eine weitere und die letzte darzustellende Gruppe von Autoren (Gruppenmeinung III) vertritt¹⁾ schließlich über das Tatbestandsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften" die Auffassung, daß dieses Kriterium nur bei jenen Abgaben erfüllt sei, die zur Deckung des Haushalts von öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen erhoben werden und deren Erträge weder unmittelbar noch mittelbar an irgendwelche Organisationen, Sondervermögen, Sonderfonds oder sonstigen intermedialen Finanzgewalten zufließen. Diese Gruppenmeinung, welche insbesondere von Bühler-Strickrodt, Tipke-Kruse, Crisolli, Maunz, Roth, Müllenbusch²⁾ vertreten wird, verknüpft also das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" mit der haushaltsrechtlichen Verwendung von Abgabemitteln und schließt dabei rückwärts blickend auf den Rechtscharakter der betreffenden Abgabe, ja begründet auf dieser Auslegungsalternative Sonderabgabebegriffe, wie den der "Neunzehntelsteuer" von Bühler.

Daß diese Gruppenmeinung auch der Ausgleichsrechtsprechung der Bundesgerichte zugrundeliegt, steht außer Frage.

d) Die Auffassung der Rechtsprechung

In der Rechtsprechung des Reichsfinanzhofes spielte das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" mit Ausnahme des bereits zitierten Gutachtens über den Rechtscharakter der Aufbringungsumlage und der Urteile zur Rentenbankumlage so gut wie keine Rolle, und auch der Bundesfinanzhof mußte sich mit der Problematik nicht intensiv beschäftigen.

Häufig jedoch das Bundesverwaltungs- und das Bundesverfassungsgericht, deren "wirtschafts-

1) In der Literatur gibt es außerdem noch verschiedene Sondermeinungen über das Tatbestandsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften", die jedoch keinen grundlegenden Beitrag zum gestellten Thema liefern, und deshalb nicht dargestellt werden. Siehe aber: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 26 ff

2) so: Bühler, Lehrbuch I S. 2; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 60; Bühler, Bonner Kommentar Anm. II 1 zu Art. 105 GG; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 93 (Druck S. 86); Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; Maunz, Abgabenrecht S. 3; Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425; Gerloff, Gebühren S. 203; Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 305; OVG Hamburg, U.v. 21. Jan. 1952 S. 29 (uv.); Crisolli, Steuerrecht S. 13

lenkende" Abgabenrechtsprechung deshalb etwas ausführlicher dargestellt wird, um die wissenschaftliche Unausgegorenheit der traditionellen Theorie zu verdeutlichen¹⁾).

Im Rechtsgutachten zur sogen. Wertsteigerungsabgabe des Baurechts, welche heute in der Baulandsteuer in abgewandelter Form verwirklicht wurde und die nach der Aussage der gesamten einschlägigen Literatur "ordnungspolitischen Zwecken" dient²⁾, führte das Bundesverfassungsgericht aus³⁾:

"Für den Begriff der Steuer ist es aber nicht erforderlich, daß eine Abgabe überwiegend oder in erster Linie zur Erzielung von Einkünften dient. Eine Abstellung des Steuerbegriffs auf den überwiegenden Zweck würde einer Begriffsbestimmung jeden festen Boden entziehen. Es genügt, daß die Erzielung von Einkünften einer von mehreren Zwecken ist"³⁾.

Im Beschluß zur Schankerlaubnissteuer:

"Steuerliche Vorschriften sind jedenfalls dann an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, wenn sie - wie die Schankerlaubnissteuer - an die Erlangung der Erlaubnis zur Ausübung eines bestimmten Berufes anknüpfen und den Nebenzweck verfolgen, den Zugang zu diesem Beruf zu hemmen"⁴⁾.

In den Entscheidungen zur Spielautomatensteuer führten das Bundesverfassungs- und das Bundesverwaltungsgericht gemeinsam aus:

"Steuern dürfen wirtschafts- oder sozialpolitische Nebenzwecke verfolgen, wenn nur der Hauptzweck die Erzielung von Einnahmen bleibt"⁵⁾.

"Mit Steuern dürfen Nebenzwecke, die nicht in der Kompetenz der Länder stehen, verfolgt werden. Hierbei muß der Hauptzweck freilich die Erzielung von Einnahmen für die öffentliche Hand sein"⁶⁾.

In den Entscheidungen zur Zweigstellensteuer:

"Unbestritten ist allerdings, daß Steuern nebenbei auch andere, insbesondere wirtschaftslenkende Zwecke verfolgen können, ja, daß sie das vornehmste Mittel der Wirtschaftslenkung sind"⁷⁾.

"In der Judikatur und Literatur⁸⁾ wird einhellig die Auffassung vertreten, daß der Zweck der

1) siehe außerdem: BVerfGE 6, S. 81; 9, S. 299

2) vgl.: Rönitz, Wertzuwachssteuer und Baulandbeschaffung DWW 1953 S. 125 ff; Rössler, Erhöhte Grundsteuer für baureife Grundstücke (Baulandsteuer) DWW 1960 S. 268; Köhler, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Baulandsteuer DStR 1962 S. 92 ff; u.ä.m., insbesondere die im Literaturverzeichnis zitierten Kommentare zum Bundesbaugesetz.

"Die Einführung der Baulandsteuer ist ... eine wirtschaftspolitische bzw. bodenordnungspolitische Maßnahme, bei der die steuerliche und fiskalische Bedeutung völlig zurücktritt." FG Düsseldorf, U.v. 29. Nov. 1962, EFG 1963 S. 363

3) Nachdem die Bundesregierung behauptet hatte, die Wertsteigerungsabgabe sei keine Steuer, weil sie ordnungspolitischen Zwecken diene. zit.: BVerfG, RG v. 16. Juni 1954, BVerfGE 3, S. 436

4) zit.: BVerfG, B.v. 30. Okt. 1961 BVerfGE 13, S. 181

5) zit.: BVerwG, U.v. 7. März 1958 BVerwGE 6, S. 268

6) zit.: BVerfG, TU.v. 10. Mai 1962 BVerfGE 14, S. 99

7) zit.: BVerwG, U.v. 24. März 1961 BVerwGE 12, S. 143

8) In der vom Bundesverwaltungsgericht an dieser Stelle zitierten Literatur wird der primär "ordnungspolitische" Charakter der Zweigstellensteuer von niemanden bestritten.

Daß die Steuergesetze heute das wichtigste Mittel der Wirtschaftslenkung sind, wird nicht nur von der Finanzwissenschaft, sondern auch von vielen Autoren der Rechtswissenschaft mit Nach-

Zweigstellensteuer im Schutz des einheimischen Gewerbes vor übermächtiger Konkurrenz bestehe, womit auch dem besonderen Interesse der Gemeinden Rechnung getragen werde"¹⁾).

"Gleichwohl kann man die Zweigstellensteuer um deswillen nicht als vorwiegend wirtschaftslenkende Maßnahme ansehen, weil sie völlig in die allgemeine Gewerbesteuer eingebaut ist"¹⁾).

"Der Gesetzgeber kann durch wirtschaftliche Lenkungsmaßnahmen das freie Spiel der Kräfte korrigieren und zu diesem Zweck auch Steuergesetze erlassen, soweit dieser Nebenzweck mit verfassungsrechtlich unbedenklichen Steuern erreicht wird"²⁾).

In einem Urteil zum Arbeitgeberbeitrag der Sozialversicherung:

"Von einem Beitrag im Sinne des Sozialversicherungsrechts kann allerdings nicht die Rede sein, wenn die Absicht, Einnahmen zu erzielen, hinter einem anderen mit der Leistungspflicht verbundenen Zweck völlig zurücktritt"³⁾).

Andererseits jedoch in einem Urteil zur sogen. Mehrwertabgabe des Umlegungsrechts:

"Ihrem Wesen nach ist die Mehrwertabgabe aber nicht auf die Erzielung von Einkünften abgestellt. Allerdings schließt die Abstellung auf die Erreichung eines Nebenzwecks die Annahme, daß es sich bei der Abgabe um eine Steuer handelt, nicht aus, wenn die Erzielung von Einkünften die Hauptsache bleibt. Davon kann aber hier keine Rede sein."

"Die Frage, ob die Mehrwertabgabe als Beitrag oder - wie das OVG Münster annimmt - als Abgabe eigener Art anzusehen ist, kann dahinstehen"⁴⁾⁵⁾).

In der Rechtsprechung zur Besteuerung des Werkfernverkehrs:

Obwohl der Abgeordnete Krammig als Berichterstatter des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen ausführte⁶⁾:

"Es lag dem Ausschuß völlig fern, über die Beförderungssteuer Einnahmen erzielen zu wollen. Vielmehr sollte der ordnungspolitische Gesichtspunkt..."

und auch andere Politiker auf den überwiegenden Lenkungszweck der Beförderungssteuer hinweisen, führte das Bundesverfassungsgericht aus:⁷⁾

"Die Eigenart der hier zu beurteilenden Vorschrift besteht darin, daß der ihr als einer steuerrechtlichen Norm zunächst eigene Zweck, das Steueraufkommen zu beeinflussen, deutlich hinter dem verkehrspolitischen Zweck zurücktritt, um im Rahmen einer allgemeinen Ordnung des Verkehrs

druck vertreten bzw. festgestellt, z.B. Scheuner, Die staatliche Intervention S. 41; Schüle, Die staatliche Intervention S. 93 f; Wacke, Die Nichtigkeit der Zusatzsteuer NJW 1958 S. 777; Bellstedt, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 11 (m.w.H.); Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 6 (m.w.H.); u.a.m.

"legitimes Lenkungsinstrument der Wirtschaftspolitik" zit.: BVerfGE 19 S. 125

1) zit.: BVerwG, U.v. 24. März 1961 BVerwGE 12, S. 144

2) zit.: BVerfG, U.v. 13. Juli 1965 BVerfGE 19, S. 114

3) zit.: BVerfG, B.v. 16. Okt. 1962 BVerfGE 14, S. 318

4) zit.: BVerwG, U.v. 6. Aug. 1959 BVerwGE 10, S. 8

5) Daß nach der traditionellen Theorie, dann, wenn das Tatbestandsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften" nicht erfüllt ist, überhaupt keine öffentliche Abgabe vorliegen kann, übersieht das Bundesverwaltungsgericht, denn auch Beiträge und sonstige Abgaben müssen "zur Erzielung von Einkünften" erhoben werden.

6) zit.: Abgeordneter Krammig, Berichterstattung in der Plenarsitzung v. 17. März 1955, Deutsch. Bundestag, II/1953, Stenographischer Bericht S. 4001

7) zit.: BVerfG, U.v. 22. Mai 1963 BVerfGE 16, S. 160/161

speziell den Werkfernverkehr einzudämmen. Es handelt sich also um eine in das Gewand eines Steuergesetzes gekleidete wirtschaftspolitische Lenkungsmaßnahme.

Gesetzliche Eingriffe in das Spiel der wirtschaftlichen Kräfte sind auch in der Form von Steuergesetzen nicht unzulässig. Steuern, die dem Pflichtigen ein bestimmtes wirtschaftliches Verhalten nahelegen sollen, ohne ihn dazu rechtlich zu zwingen, hat es seit je gegeben. Daß ein steuerrechtlicher Eingriff vorwiegend einen wirtschaftspolitischen Zweck verfolgt, führt also nicht schon zu der Folgerung, es liege ein verfassungswidriger Formmißbrauch vor. Von einem solchen Mißbrauch wäre allenfalls zu sprechen, wenn das Steuergesetz dem ihm begrifflich zukommenden Zweck, Steuereinnahmen zu erzielen, gerade zuwiderhandelte" ¹⁾.

Im Beschluß zur Bad.-Württembergischen Feuerwehrrabgabe ²⁾:

"Gegenüber diesem gesetzgeberischen Motiv der gleichmäßigen Verteilung der öffentlichen Last erscheint die Beschaffung von Mitteln für die gemeindlichen Feuerwehren nicht als der primäre Zweck der Abgabe."

Im Kuponsteuer-Urteil hält es das Bundesverfassungsgericht für zulässig, daß ein Steuergesetz über fiskalische Erwägungen hinaus "... in erster Linie wirtschafts- und währungspolitische Ziele" anstrebe ³⁾.

Dagegen führte das Splitting-Urteil aus:

"An sich bestehen keine verfassungsrechtliche Bedenken, mit einer Steuer außer der Erzielung von Einkünften auch andere Zwecke mit zu verfolgen. Das gilt jedoch nur mit den Einschränkungen, daß diese Nebenzwecke selbst verfassungsrechtlich neutral sind und mit verfassungsrechtlich unbedenklichen Steuern verfolgt werden" ⁴⁾.

Neutral zum Theorienstreit verhält sich offensichtlich der Bundesfinanzhof.

"Daß eine Steuer begrifflich der Einnahmeerzielung dient, schließt nicht aus, daß der Gesetzgeber mit ihr auch wirtschafts- und sozialpolitische Zwecke verfolgen kann" ⁵⁾.

Mit Recht kommentiert Dißmann die Rechtsprechung der oberen Bundesgerichte zur Auslegung des § 1 Abs. 1 AO mit folgenden Worten: "Die Ergebnisse überzeugen jedenfalls mit dieser Begründung nicht" ⁶⁾ und auch Friauf stellte fest, daß das Bundesverfassungsgericht die Nebenzwecktheorie sehr wechselhaft anwende und dieselbe nur mit Behauptungen aufrechterhalten könne.

"Eingehendere Argumente hielt es offenbar ebensowenig für notwendig wie eine Auseinandersetzung mit seinen früheren Entscheidungen. Auch in jüngster Zeit hat es die ihm wiederholt gebotene Gelegenheit, seine Auffassung zu präzisieren, nicht genutzt... Die unterschiedliche Klassifizierung der im Einzelfall festgestellten wirtschaftspolitischen Zielsetzung als 'Haupt'- oder 'Nebenzweck' der betreffenden Steuer ist in allen Fällen ohne Einfluß auf die jeweilige Entscheidung geblieben. Das kann nur bedeuten, daß das BVerfG... den steuerrechtlichen Interventionismus ohne Rücksicht auf das Überwiegen des außerfiskalischen Zwecks generell als zulässig ansieht" ⁷⁾.

1) zit.: BVerfG, U.v. 22. Mai 1963 BVerfGE 16, S. 161

2) zit.: BVerfG, B.v. 17. Okt. 1961 BVerfGE 13, S. 172

3) zit.: BVerfG, U.v. 24. Sept. 1965 BVerfGE 19, S. 125

4) zit.: BVerfG, B.v. 17. Jan. 1957 BVerfGE 6, S. 81

5) zit.: BFH, U.v. 22. Juni 1962 BStBl. 1962 III S. 376

6) zit.: Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 11

7) zit.: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 11/12

"Diese Fragen sind so schwierig, daß der Rechtsprechung des BVerfG in Steuersachen stets ein gewisses Überraschungsmoment innewohnt." zit.: Kruse, Steuerrecht I (1) S. 26

e) Kritik der Schrifttumsmeinungen und der Rechtsprechung

ea) Allgemeine Kritik

Auch wenn es auf den ersten Blick unglaublich, ja empörend erscheinen muß, so ist doch das Tatbestandsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften" seit der Stunde seiner Geburt ungeeignet, die Geldstrafen von den öffentlichen Abgaben i.e.Sinne abzugrenzen¹⁾. Wenn Geldstrafen keine öffentlichen Abgaben, d.h. hoheitlich auferlegte Geldleistungen sind bzw. sein sollen, so muß man sich fragen, was dann überhaupt noch eine öffentliche Abgabe ist²⁾. Es ist zwar richtig, daß Geldstrafen nicht der Erzielung von Einkünften dienen sollen, aber da es auch Steuern gibt, die nicht der Erzielung von Einkünften dienen, nämlich die Erdrosselungssteuern, die viel Ähnlichkeit mit den Strafen haben, ist das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" nicht geeignet, die Strafe von den Steuern abzugrenzen. Das Tatbestandsmerkmal "Nichterzielung von Einkünften" gibt einen Zweck der Straferhebung, wenn auch nur beschränkt wieder, es definiert jedoch nicht, was Strafen sind.

Genauso wie die Steuern Geldleistungspflichten sind, die an die Verwirklichung von in Steuergesetzen genannten wirtschaftlichen Tatbeständen anknüpfen (vgl. § 3 StAnpG), sind Geldstrafen hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, die an die Verwirklichung von im Strafgesetz für strafbar erklärte, rechtswidrige Handlungen bzw. Unterlassungen anknüpfen³⁾. Die Abgaben Strafe und Steuer unterscheiden sich also nicht durch ihre unterschiedliche Zwecksetzung, zumindest nicht in jedem Fall, sondern durch die ihnen zugrundeliegenden verschiedenartigen Tatbestände bzw. Abgabenobjekte. Dies heißt, Strafen sind "Erdrösselungssteuern" auf strafgesetzlich geregelte Tatbestände, während mit Steuern nur nichtkriminelle Handlungen gesteuert werden dürfen⁴⁾.

Wenn nun das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" von Anfang an nicht geeignet war und weiterhin ungeeignet ist, die Strafen von den Steuern abzugrenzen, so kann es auch nicht als ein konstitutives Tatbestandsmerkmal in der Steuerdefinition angesehen werden, denn ein Kriterium, welches die Zwecksetzung einer Sache beinhaltet, ist nie konstitutiv, sondern immer normativ, weil der Zweck einer Sache nicht die Sache selbst ist.

-
- 1) Nach Beckers eigenen Angaben hat dieser das Merkmal "zur Erzielung von Einkünften" nur deshalb in die Steuerdefinition aufgenommen und aufrechterhalten, um damit die Geldstrafen und Geldauflagen wegen Ungehorsamsfolgen gegen die Steuer abgrenzen zu können; vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) zit. Anm. 4 zu § 1 "Schön ist das Merkmal nicht... aber es ist nicht zu entbehren".
 - 2) Daß Strafen auch öffentliche Abgaben sind, ausdrücklich: Lotz, Finanzwissenschaft S. 265; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 233
 - 3) Daß Geld- und Naturalstrafen an rechtswidrige Handlungen und Unterlassungen - das sogen. Verbrechen - anknüpfen, vgl.: Baumann, Strafrecht I S. 106 ff; Welzel, Das Deutsche Strafrecht S. 30 ff; Schmidhäuser, Strafrecht I S. 109 ff; Schönke-Schröder, Strafgesetzbuch Anm. 1 zur Vorbem.; u.a.m.
 - 4) siehe die Ausführungen auf Seite 142 f

eb) Kritische Würdigung der Gruppenmeinungen

Kritik der Gruppenmeinung III

Die Gruppenmeinung III überschneidet sich in ihrer Problematik mit der Diskussion um das Tatbestandsmerkmal "öffentliches Gemeinwesen", ist jedoch mit dieser nicht völlig identisch. Dort ging es in erster Linie um die Frage, ob neben den Gebietskörperschaften auch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts Steuergläubiger sein können, was bejaht wurde¹⁾, während es hier darum geht, ob deren Einnahmen Steuern darstellen.

Für die meisten finanz- und rechtswissenschaftlichen Autoren und manchmal auch für die Rechtsprechung, ist es für die Wesensbestimmung einer Abgabe unerheblich, durch welche Art von Rechtsträger diese erhoben, verwaltet und wieder ausgegeben wird, denn dies stelle ein Problem des Haushalts- und Finanzausgleichsrechts, nicht jedoch ein Begriffs- oder Systemproblem dar, die nicht miteinander verbunden werden sollten und auch nicht verbunden werden dürfen²⁾.

Bereits der Reichsfinanzhof hat in seinem Gutachten zur Aufbringungsumlage ausgeführt, daß es für den Steuercharakter einer Abgabe unerheblich sei, ob diese in den Reichshaushaltsplan eingestellt werde oder nicht, denn die Einstellung sämtlicher Einnahmen eines öffentlichen Gemeinwesens in dessen Haushalt entspricht zwar einem rechtsstaatlichen Gebot, doch hören öffentlich-rechtliche Geldleistungen deshalb noch lange nicht auf Steuern zu sein, wenn von diesem Gebot bewußt oder unbewußt abgewichen wird³⁾.

1) Die dort gemachten Ausführungen haben natürlich auch an dieser Stelle ihre Gültigkeit

2) vgl.: alle die Autoren, die auf Seite 104 in der Anm. 5 aufgezählt sind.

Mai, Sonderabgaben... "Haushaltsrechtliche Fragen sollen jedoch nach überwiegender Meinung nicht mit dem Wesen der Steuer verknüpft werden" (zit.: S. 131);

Forsthoff, Ergänzende Bemerkungen zur Rechtswidrigkeit... S. 5

"Es kann die Gültigkeit eines normalen Steuergesetzes nicht berühren, wenn die aufgrund des Gesetzes anfallenden Einnahmen in Verletzung des Art. 110 GG nicht etatisiert werden"

Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen ... (zit.: S. 36)

"Insbesondere ist nicht zutreffend, daß für den Begriff der öffentlichen Abgabe wesentlich sei, ihr Aufkommen müsse für den Haushalt des Bundes oder der Länder immer effektive Einnahmen bedeuten. Es gibt vielmehr eine große Anzahl von sogen. Zwecksteuern, deren Aufkommen nicht dem Bundes- oder Landeshaushalt zugeführt, sondern in einem besonderen Stock oder Fonds außerhalb des Haushalts zur Verwendung im Sinne des vorgeschriebenen Spezialzwecks angesammelt und bereitgehalten wird."

"Ob der Steuerertrag in die allgemeine Finanzkasse fließt oder einem Sonderfonds überwiesen wird, oder ob die Verwendung zu einem im Steuergesetz oder in einem sonstigen Gesetz genannten, ganz bestimmten Zwecke stattfindet, ist ein Vorgang, der das innere Wesen einer Steuer, ihren Charakter usw. nicht berührt." (zit.: Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 2.)

vgl. außerdem: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 6, 16 zu § 1; Stähler Beitrag zur Abgrenzung S. 30 ff; Hettlage, Beiträge S. 728; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 7 ff; Fecher, Zweckbindung S. 22; u.a.m.

3 vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 138

Die Gruppenmeinung III bedeutet jedoch nicht nur, daß sie unsystematisch ist, sondern auch daß sie rechtswidrig ist, denn einerseits führt sie zu Verstößen gegen elementare Haushaltsgrundsätze (Grundsatz der Vollständigkeit, Einheit, Non-Affektation), andererseits könnte man aufgrund dieser Meinung mit Hilfe von kassentechnischen Manövern durch Ausgliederung von Sonderfonds, Sondervermögen etc. die Kompetenzvorschriften der Art. 105 ff GG umgehen bzw. sie werden unter Anwendung dieser Gruppenmeinung umgangen.

Aber diese Meinung ist nicht nur rechtswidrig, sondern auch ausgesprochen unlogisch, denn bei der begrifflichen Einordnung von Abgaben behaupten diese Autoren, daß eine Abgabe nur deshalb keine Steuer sei, weil sie nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, sondern in "neben"- bzw. "parafiskalische" Haushalte fließen würden¹⁾, während sie dann umgekehrt bei der Überprüfung der Einhaltung der Budgetgrundsätze ausführen, daß keine Verstöße gegen dieselben deshalb festzustellen seien, weil diese Abgaben ja keine Steuern seien. Ein Circulus vitiosus, ganz abgesehen davon, daß in die öffentlichen Haushalte nicht nur Steuern, sondern alle Arten öffentlicher Abgaben bzw. Einnahmen eingestellt werden müssen.

Aber nicht nur die Logik des Abgabensystems, sondern auch der Wortlaut des § 1 Abs. 1 AO widerspricht der Gruppenmeinung III, denn wenn man einerseits zu der Überzeugung kommt, daß es bei der Steuergläubigerfähigkeit nur auf die Rechtsfähigkeit eines öffentlichen Gemeinwesens ankommt, so kann man das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" nicht dahingehend auslegen, daß damit nur die Einnahmen der Gebietskörperschaften gemeint seien, ganz abgesehen davon, daß das zur Debatte stehende Kriterium normativen und nicht konstitutiven Charakter trägt²⁾.

Aber auch der historische Werdegang der Steuer und des Haushaltswesens sprechen für eine Trennung von Abgabebegriffen und deren haushaltsrechtlicher Behandlung. Es gab schon längst Steuern, ehe man ein zentrales Kassensystem und einen Gesamthaushalt kannte und praktisch durchsetzte; man hätte die Steuern als Deckungsmittel für die "Nur"-Staatshaushalte nicht begreifen können³⁾.

Aus diesen und anderen Überlegungen⁴⁾ heraus, kann der "wahre, materielle Kern", das "innere Wesen" einer Steuer nicht davon abhängen, ob ihr Ertrag in die allgemeine Finanzkasse fließt oder einem Sonderfonds überwiesen wird, denn nach Mirbt u.a. ist nur die Rechtsform, "die für die Aufbringung der Mittel gewählt wird, das Entscheidende"⁵⁾. "Die Art des Zugriffs auf den abgabepflichtigen Staatsbürger ist wesentlich. Dagegen ist es für die Steuernatur unerheblich, auf welchem Wege die Mittel wieder zum Einsatz gelangen"⁶⁾. "Es erscheint... angebracht, bei der Deutung

1) so ausdrücklich: Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 319

2) siehe die Ausführungen auf Seite 135 ff

3) "Schon hier bemerke ich, daß die ganze Einrichtung haushaltstechnischer Art ein Überbleibsel aus jener Zeit ist, in der das Prinzip der fiskalischen Kasseneinheit noch fehlte, wo also gewissermaßen der Gesamthaushalt in eine große Anzahl von Sonderhaushalten aufgelöst war, denen jeweils besondere, mit Zweckbindung ausgestattete Zuwendungen zufließen." zit.: Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 21; ähnlich: Fecher, Zweckbindung S. 16 ff; Mai, Sonderabgaben S. 139

4) die in der hier verwandten Literatur ausführlicher zu finden sind, insbesondere bei: Mai, Sonderabgaben S. 13 ff; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 14 ff; Bub, Zwecke der Besteuerung S. Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 2 ff; Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung S. 20 ff; Friedrichs, Zwecksteuern und Rücksichtssteuern S. 621 f; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 13; Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 11; u.a.m.

5) zit.: Mirbt, Steuerrecht S. 7

6) zit.: Mai, Sonderabgaben S. 137

des Begriffs "zur Erzielung von Einkünften" nicht davon auszugehen, daß eine Abgabe unmittelbar in besondere Fonds fließt, sondern allein von der finanzrechtlichen Konsequenz des modernen Rechtsstaates, daß ein Einsatz der finanzhoheitlichen Zwangsmittel nur der Erzielung staatlicher Einkünfte dienen darf. Dabei bleibt es ohne Bedeutung, ob das Aufkommen effektiv in ein Sondervermögen fließt und für welche Zwecke es verwendet wird. Alle aufgebrachten Mittel, die aus dem Einsatz der Finanzhoheit des Staates herrühren, sind staatliche Einkünfte"1).

Da die Gruppenmeinung III rechtlich nicht haltbar ist, wurde eine weitere Bastion der herrschenden Ausgleichsrechtsprechung und -schrifttumsmeinung abgebrochen. Besonderheiten bei der Verwaltung und Verwendung von entgeltlosen Abgaben, geben keine Veranlassung, neben Steuern, Beiträgen, Gebühren, Ersatzabgaben und Versicherungsbeiträgen, eine weitere Gruppe öffentlicher Abgaben anzuerkennen2).

Kritik der Gruppenmeinung I

Diese Gruppenmeinung läßt sich vom grundsätzlichen her betrachtet nicht kritisieren, denn wenn man behauptet, die Steuer sei lediglich ein Schuldverhältnis, welches von dem Zweck, der mit ihm verfolgt werden soll bzw. wird, zu trennen sei und auch getrennt werden kann, so ist das logisch unanfechtbar3). Richtig an dieser Meinung ist auch die Erkenntnis, daß sich die Zwecksetzung der Besteuerung wandeln kann4), vielschichtig ist, und sich nicht in primäre Haupt- und sekundäre Nebenzwecke trennen läßt, zumal dies eine politische Wertung zwischen ungleichen Größen darstellt. Die Gruppenmeinung I entspricht jedoch nicht dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 AO, welcher nun einmal das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" beinhaltet und sie wird auch nicht mit dem Problemkomplex fertig, welcher sich hinter dem Stichwort "Erdrosselungssteuer" verbirgt. Diese bezwecken unzweifelhaft nicht die Erzielung von Einnahmen, sondern das Gegenteil. Insofern macht es sich die Gruppenmeinung I etwas zu einfach, wenn sie den Zweck der Steuer aus § 1 Abs. 1 AO hinauskatapultieren möchte. Sie sagt nichts darüber aus, wann ein Ordnungs- oder Finanzzweck mit einer rechtmäßigen oder rechtswidrigen Steuer verfolgt wird.

Kritik der Gruppenmeinung II

Nach der richtigen Ansicht von Neumark u.a. Autoren5) stand und steht hinter dieser Auffassung die im Zeitalter des Liberalismus entstandene und alsbald weitgehend in die Praxis umgesetzte Doktrin von der reinen fiskalischen und neutralen Steuer - "Leave them as you find them" -, die mehr als ein Jahrhundert lang ihre beherrschende Position in Theorie und Praxis zu bewahren vermochte. Von diesen Vorstellungen hat sich zwar inzwischen die Finanzwissenschaft gelöst, nicht jedoch die Rechtswissenschaft und die Rechtsprechung.

1) zit.: Keil, Staatliche Zwanglenkung S. 32

2) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 138

3) "Die Zwecke der Sachen sind nichts, als die Zwecke der Person, die sie mit ihnen verfolgt."
zit.: Jhering, Der Zweck im Recht I S. 53; Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung,
zit. S. 4, "Der Zweck... haftet objektiv nicht an einem Gegenstand."

4) siehe die Literaturangabe in Anm. 4 Seite 116

5) vgl.: Neumark, Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik S. 450; ders., Steuer I S. 93 f; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I (2) S. 161 f; u.a.m.

Die traditionelle Steuerzwecktheorie¹⁾ übersieht zum einen, daß zunächst jede Steuer überhaupt einen Zweck verfolgen muß, also Zwecksteuer ist, denn sonst könnte man ihre Erhebung ja unterlassen, daß aber die Steuer gleichzeitig verschiedene bzw. mehrere Zwecke auf einmal, sukzessiv oder alternativ verfolgen kann. Außerdem kann der sogen. Ordnungszweck der Steuer nicht gegen den Finanzzweck derselben verfolgt werden, sondern erst durch die Erhebung der Steuer kann man Ordnungspolitik machen, und je größer das Steueraufkommen und die Steuerbelastung ist, desto besser sind die Chancen für die in die Finanzsteuer eingebauten ordnungspolitischen Elemente²⁾, was besonders bei der Steuerprogression deutlich wird. Je größer das Einkommensteueraufkommen, desto größer ist auch der ordnungspolitische Ausgleichseffekt. Außerdem übersieht die traditionelle Theorie, daß bei den wirtschaftspolitisch ausgerichteten Steuern, im Rahmen der Einführung dieser Steuern, das wirtschaftspolitische Moment gegenüber dem fiskalischen viel zu überbetont wird, während bei den alten Steuern, die häufig viel politischer sind, auf den Ordnungszweck überhaupt nicht mehr geachtet wird. Weiterhin übersieht die traditionelle Theorie, daß häufig der Gesetzgeber selbst nicht weiß, was primärer und sekundärer Zweck der Steuer sein soll³⁾. Dem Staat und insbesondere dem Kämmerer sind eine gute Wirtschaftspolitik nicht

1)

"... wer die Lehre vom sogen. Nebenzweck der Besteuerung genau prüft, wird sehr bald erkennen, daß er sich auf einem schwankenden Boden befindet. Verschwommene Begriffe ohne theoretischen Unterbau, bunt durcheinander laufende Fäden, das Fehlen jeder Systematik und eine Verknüpfung äußerlich ähnlicher, aber innerlich wesensfremder Erscheinungen, bieten sich demjenigen, der sich mit dem Bedürfnis nach theoretischer Klarheit diesem Gebiet nähert." zit.: Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 2; weitere Kritik bei den in Anm. 2 Seite 120 zitierten Autoren

2) Daß sich Finanz- und Ordnungszweck nach der traditionellen Theorie nicht ausschließen, wird u.a. zugegeben bzw. festgestellt von:

Poschmann, Die Ordnungssteuern S. 621; ders., Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 116 ff; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I (2) S. 163; Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 173; Weidekamp, Grenzen der Besteuerung S. 116, 140; Mann, Funktionen der Steuer S. 53 ff; Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung S. 91 ff; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 12, 85; Bub, Zwecke der Besteuerung S. 17 ff; Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 10 f; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 90; Andreae, Staatswirtschaftslehre S. 144; Schmolders, Finanzpolitik S. 371; ders., Finanzwissenschaft S. 1281; Neumark, Einkommensbesteuerung S. 87; ders., Vom Wesen der Besteuerung S. 15; Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung S. 608; Schmidt, Zum Problem der Zweckkollisionen in der modernen Steuerpolitik S. 208 ff; Jecht, Der Problembereich "Besteuerung und Wirtschaftspolitik" in der deutschen finanzwissenschaftlichen Literatur S. 5 ff (m.w.H.); Großmann, Die Kunst der Besteuerung S. 306; Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung, zit. S. 16, 20 ff, der davon ausgeht, "daß jede Steuer zugleich einen Finanzzweck hat und haben muß, wie auch tatsächlich erfüllt." Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 17; u.a.m.; BFH, U.v. 22. Juni 1962 - BStBl. 1962 III S. 375; Herzog, Finanzwissenschaft S. 69 ff.

So sind z.B. in der früher propagierten Single-tax auf die Grundrente und in den Kriegsgewinnsteuern der Finanz- und der Ordnungszweck i.S. der traditionellen Theorie absolut identisch. (vgl. Bräuer, Finanzsteuern S. 10 ff)

3) Zur Frage, wie der Gesetzeszweck überhaupt festgestellt werden kann, was durchaus nicht immer einfach ist, und daß es nicht auf die subjektiven Absichten der Gesetzgebungsorgane allein, sondern auf die tatbestandsmäßigen Ausprägungen der Steuergesetze ankommen muß, vgl.: Bub, Zwecke der Besteuerung S. 9 ff; Lehmann, Allgemeiner Teil des BGB S. 52 f; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 22, Kruse, Steuerrecht I (1) S. 56 ff

weniger lieb als eine volle Kasse, zumal das wirtschaftliche Wachstum und das Steueraufkommen in einem Rückkopplungsverhältnis ersten Ranges stehen¹⁾. Schließlich ist auch die Auffassung, die Steuer sei das vornehmste, beste und marktkonformste Mittel der Wirtschafts- und Sozialpolitik schon rein sprachlich mit der "Nebenzweck"-theorie unvereinbar.

Zudem kann ein und dieselbe Steuer – politisch betrachtet – einmal primär ordnungspolitisch und ein andermal primär fiskalisch eingesetzt werden, was folgendes Beispiel beweisen soll.

Eine niedrige bis mittlere Belastung des Trinkalkohols mit einer Brantweinsteuer wird man als primär fiskalische Verbrauchssteuer betrachten müssen, während man eine hohe Brantweinsteuer als primär ordnungspolitische "Gesundheits"-steuer ansehen muß. Dadurch soll wahrscheinlich der Prohibitionseffekt der Steuer ordnungspolitisch eingesetzt werden²⁾.

Der gesetzbeschließende Politiker, der Kämmerer und jeder Staatsbürger kann eine Steuer fiskalisch, also hinsichtlich der Wirkung auf das Steueraufkommen und er kann eine Steuer ordnungspolitisch, d.h. in ihrer Wirkung auf das Verhalten der Bürger, betrachten. Ein Alkoholgegner sieht in der Brantweinsteuer stets eine Ordnungssteuer, während ein Alkoholliebhaber in ihr eine "teuflische" Fiskalsteuer sieht, während ein neutral eingestellter Kämmerer in ihr beide Momente verkörpert sehen kann und der Wissenschaftler dies sehen muß³⁾.

Schließlich müßte man, um die traditionelle Nebenzwecktheorie aufrechterhalten zu können, rein begrifflich abgrenzen können, was Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik genau ist, was bis heute jedoch noch keinem Autor überzeugend gelungen ist, da die Sozialpolitik auch im Ordnungsbereich Wirtschaft stattfindet und die Steuern von der sogen. Privatwirtschaft für die Staatswirtschaft aufgebracht werden⁴⁾.

Aus diesen kurzen Betrachtungen und Beispielen ergibt sich, daß die Gruppenmeinung II und auch die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts zwar solange ihren Dienst getan haben, als man eben keine bessere Erkenntnisse hatte, daß die Hauptzweck-Nebenzweck-Theorie jedoch wissenschaftlich nicht haltbar ist und auch für die Rechtsprechung nicht zum weiteren Gebrauch empfohlen werden kann⁵⁾, weil sich traditioneller Ordnungszweck

- 1) "Volkswirtschaftspflege und Staatsbedarfsdeckung sind vielmehr beides Hauptzwecke der Staatswirtschaft, die sich wechselseitig ergänzen, so daß beide... nur zusammen, nicht aber der eine ohne den anderen, verfolgt werden kann." zit.: Andrae, Staatswirtschaftslehre S. 142; ähnlich: Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 189; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 332 ff; und die durch das Haavelmos-Theorem in der Finanzwissenschaft ausgelöste Fachdiskussion über den Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und Wirtschaftswachstum, vgl. Haller, Finanzpolitik S. 72 ff
- 2) "Indem sie alle Getränke sehr hoch belastet, so wird sie die Tagelöhner bald vom Saufen abhalten, als welchem Laster der Müßiggang bei ihnen zumeist zum Zunder wird..." zit.: J.W.v.d. Lith, Politische Betrachtungen über die verschiedenen Arten der Steuer, Breslau 1751 S. 65, zit. nach: Bub, Zwecke der Besteuerung S. 33
- 3) "Je nach dem Standpunkte des Beobachters können diese letzteren (gemeint: die nichtfiskalischen Zwecke der Steuer) den fiskalischen Zweck an innerer Bedeutung sogar überragen oder ihn auch völlig in den Hintergrund drängen." zit.: Blumenstein, Schweiz. Steuerrecht S. 9
- 4) siehe die Bemerkungen auf Seite 236
- 5) Die in der Literatur zur Abgrenzung von Finanz- und Nebenzwecken anzutreffende Behauptung, daß es dem Gesetzgeber bei der Ordnungssteuer praktisch nur auf die wirtschaftliche Lenkung ankomme, während der finanzielle Ertrag der Abgabe bloß ein zwangsläufiges "Abfallprodukt" darstelle, so z.B. Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 16; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I (2) S. 163; Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung S. 8; Friedrichs, Zwecksteuern und Rücksichtssteuern S. 622, u.a.m., zeugt nicht nur von einer gewissen Realitätsferne, sondern die ihr zugrundeliegende Ansicht ist auch rechtswidrig, weil der Kämmerer alle Einnahmen aus den verschiedenen Abgaben in den Etat einstellen muß und deshalb der Ertrag einer Abgabe, selbst der einer Geldstrafe, stets beabsichtigter Zweck ist.

und Finanzzweck nicht gegenseitig ausschließen und weil dieser Theorie insbesondere zwei logische Kardinalfehler zugrunde liegen, und zwar:

Der erste besteht darin, daß die Rechtswissenschaft die finanzwissenschaftliche und damit politisch-orientierte Zwecktheorie in ihre Steuerdefinition bzw. -auslegungen übernommen und darin konserviert hat, obwohl die Rechtswissenschaft keine politischen Werturteile zu fällen, sondern nur die Werturteile der Politiker auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen hat¹⁾. Die Steuerrechtswissenschaft hat das Kriterium der Einnahmenerzielung noch mehr mit politischem Inhalt gefüllt, anstatt zu fragen, auf welche steuertechnische Art und Weise ein bestimmter politischer Zweck erreicht werden soll.

Zweitens wird die Wirkung der Steuer auf den Staatshaushalt, nämlich die Bedarfsdeckung, mit der Wirkung der Steuer auf das Verhalten der einzelnen Staatsbürger verglichen und in einer politischen Wertung als alternative Gegensätze gegenübergestellt, obwohl dies tatsächlich unlogisch ist, weil hier keine Gegensätze vorliegen. Jede Steuer hat eine zweifache Zwecksetzung bzw. Wirkungskomponente, nämlich einmal auf den Staatshaushalt und einmal auf das Verhalten der Staatsbürger.

f) Stellungnahme - Versuch einer neuen Theorie über den Finanz- und Ordnungszweck in der Besteuerung (sogen. Tatbestandstheorie)

Zunächst muß in einer Vorbemerkung eine methodische Denkhilfe angewandt werden, um den richtigen Einstieg in die Zwecksetzungsproblematik der Besteuerung zu bekommen.

Der Mensch bzw. das Menschsein schlechthin zeichnet sich u.a. dadurch aus, daß der Mensch dank seiner geistigen und körperlichen Kräfte und Begabungen, handeln, im weitesten Sinne verstanden, das heißt irgendeine Aktivität ausüben kann, wie z.B. arbeiten, forschen wirtschaften, Fußball spielen, singen, Naturschutz betreiben u.a.m.. Statt handeln kann der Mensch dies auch unterlassen, das heißt, der Mensch kann Handlungen oder Unterlassungen ausführen, wie dies nicht nur von der Psychologie, sondern auch von der Rechtswissenschaft, insbesondere im Schuld- und Strafrecht, anerkannt wird²⁾.

Andererseits besitzt der Mensch auch Sachen bzw. Güter aller Art, die er zur Ausführung seiner Handlungen benutzt, indem er z.B. sein Unternehmen bewirtschaftet, einen Fußball zum Spielen, Noten zum Singen u.a.m. braucht.

1) "Kritik der wirtschaftspolitischen Motive, welche der Steuergesetzgeber bei Aufstellung der Steuerrechtsnormen verfolgte, ist in der Regel nicht Gegenstand rechtswissenschaftlicher Betrachtung." zit.: Hensel, Steuerrecht S. 2;

ähnlich: Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung zit. S. 174;

"Es steht dem Finanzwissenschaftler... überhaupt nicht zu, aprioristische Urteile über die Zulässigkeit dieser oder jener finanzpolitischen Maßnahmen zu treffen. Es ist also nicht seines Amtes, die Anwendung von Steuern zur Erfüllung außerfiskalischer Aufgaben generell zu loben oder zu tadeln. Er hat vielmehr die Tatsache hinzunehmen, daß die Klinken der Steuergesetzgebung auch aus anderen als fiskalischen Erwägungen heraus in Bewegung gesetzt wird. Ihm fällt dann die Aufgabe zu, streng sachlich zu sagen, ob und unter welchen ökonomischen Bedingungen, das von der Politik gesetzte Ziel mit dem ebenfalls von ihr gewählten Mittel 'Steuer' erreicht werden kann."

2) vgl.: Larenz, Schuldrecht I S. 5; und die in Anm. 3 auf Seite 129 zitierten Autoren

Die Sachwelt des Menschen - im weitesten Sinne verstanden - hängt also mit der Handlungsfähigkeit desselben interdependent zusammen, was besonders im Bereich der Wirtschaft deutlich wird, denn in dieser verbraucht er Güter, um neue, bessere herzustellen.

Trotzdem läßt sich die Handlungssphäre des Menschen von seiner Gütersphäre gedanklich trennen; man kann also einen Handlungs- und einen Güterbereich des Menschen konstruieren. Abstrahiert man den Begriff des Güterbereichs bzw. der Gütersphäre auf ein höheres Niveau, so kann man auch sagen, der Mensch hat neben seiner Handlungsfähigkeit eine sogen. Finanzsphäre bzw. einen Finanzbereich, in den sich all die Begriffe wie Eigentum, Vermögen, Einkommen, Kapital einordnen lassen.

Genau derselbe Tatbestand liegt auch beim Staat (i.w.Sinne) vor. Dieser besitzt ebenfalls ein Potential an Gütern - die sogen. öffentliche Finanzwirtschaft¹⁾ -, welches er sich mit Hilfe der Steuer und anderen Mitteln immer wieder auffüllt, er hat aber auch einen Handlungsreich, welchen man allgemein ausgedrückt mit Politik, juristisch mit "Gewalten"-existenz bezeichnen kann.

Daß die hier vorgenommene Spaltung des Staates in einen Handlungs- bzw. Politikbereich und einen Finanzbereich logisch vertretbar ist, läßt sich an folgenden Beispielen kurz beweisen:

Die ältere Volkswirtschaftslehre und die neuere betriebswirtschaftliche Theorie der Unternehmung unterscheiden zwischen sogen. echten Unternehmern und "Nur"-Kapitalisten, die lediglich ihr Kapital bzw. ihr Geld den echten Unternehmern zur Verfügung stellen bzw. zwischen Eigentümer- und Manager-Unternehmungen²⁾, wie dies z.B. die Aktiengesellschaften darstellen, bei welchen die Trennung zwischen Handlungs- und Finanzbereich besonders deutlich wird.

Auch die Schöpfer des Grundgesetzes haben die oben propagierte Trennung von Handlungs- und Finanzbereich ihrem Grundrechtskatalog zugrundegelegt, denn die zwei wichtigsten Grundrechte des Grundgesetzes, nämlich Art. 2 Abs. 1 GG, Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit bzw. Grundrecht der Handlungsfreiheit einerseits und Art. 14 Abs. 1 GG - Eigentumsgarantie andererseits, sind auf der soeben dargestellten Konstellation aufgebaut.

Wenn auch die Lehre und Rechtsprechung sich über die materielle Reichweite des Art. 2 Abs. 1 GG nicht einig sind, besteht doch Übereinstimmung darin, daß Art. 2 Abs. 1 GG nicht das Vermögen des Staatsbürgers, sondern nur die Handlungssphäre desselben schützt, soweit nicht andere Grundrechte als *legis specialis* besondere Schutzzatbestände garantieren³⁾.

Also selbst das Grundgesetz nimmt in seinem Grundrechtskatalog eine Trennung zwischen dem Handlungs- und dem Finanz- bzw. Vermögensbereich der Staatsbürger vor, weshalb die oben angekündigte Denkhilfe eine logische und legale ist.

1) vgl.: Jecht, Öffentliche Finanzwirtschaft I S. 674 ff; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft II (2) S. 1 ff; u.a.m.

2) vgl.: Gutenberg, Unternehmensführung S. 20 ff; ders., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre I S. 470 ff; Reinhardt, Inhalt und Schranken des Eigentums S. 18

3) Besonders betont wird das ausschließlich personale Moment der Art. 2, 12 GG bei: Bachof, Freiheit des Berufs S.197, welcher richtig ausführt, daß die normale Besteuerung nicht in die Handlungsfreiheit der Staatsbürger eingreife, sondern, so die Ergänzung, nur in deren ökonomisches Handlungspotential; ähnlich: BVerwGE 12 S. 160 f.

A. A., jedoch unzutreffend: Bellstedt, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 90, welcher ausführt, daß Art. 2 Abs. 1 GG auch die bewirtschafteten Güter der Unternehmer beschützen müsse.

Die einzelnen Handlungs- bzw. Betätigungsmöglichkeiten der Menschen lassen sich nun in einem Aggregierungsprozess in "Gesamthandlungsbereiche" zusammenfassen, die man heute als Wirtschaft, Sport, Kunst, Soziales, Naturschutz, Verwaltung etc. bezeichnet, wobei diese "Gesamthandlungsbereiche" im einzelnen in den Kompetenznormen der Art. 70 ff GG aufgezählt und dort als "Sachgebiete"¹⁾ bezeichnet werden²⁾, die nichts anderes darstellen als die aggregierten bzw. institutionalisierten Handlungen der Menschen.

In diese Gesamthandlungsbereiche kann und darf der Staat mit Hilfe seiner Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung und seinen Leistungen im engeren Sinne verstanden³⁾ eingreifen, indem er den Menschen Spielregeln des Zusammenlebens vorschreibt, das heißt, er schafft "Ordnung" in den verschiedenen Handlungsbereichen. Aus diesem Grunde werden die aggregierten Handlungsbereiche im folgenden als "Ordnungsbereiche" der staatlichen Politik bezeichnet. Der Ordnungsbereich "Finanzen, Kapital bzw. Vermögen" der Staatsbürger ist allerdings ein Bereich mit besonderer Bedeutung, weil er kein Handlungsbereich ist.

Die Handlungen bzw. Unterlassungen der Menschen bzw. Staatsbürger können nun einerseits der politisch gewünschten Ordnung entsprechen, dann sind diese ordnungszweckkonform, wie z.B. freiwilliger Schulbesuch, wirtschaftliche Aktivität, politische Betätigung in den Parteien etc., oder sie entsprechen nicht der politisch gewünschten Ordnung, dann sind sie ordnungszweckwidrig, wie z.B. kriminelle Handlungen, Wehrdienstverweigerung, wirtschaftliches Inaktivsein, etc..

Was hat nun diese Ordnungsbereichs- und Finanzbereichs-Theorie mit der Zwecksetzungsproblematik der Besteuerung zu tun?

Der Staat kann mit seiner Abgabengesetzgebung in den Finanz-, aber auch in die Ordnungsbereiche der Bürger eingreifen, das heißt, er kann rein fiskalisch oder er kann rein ordnungspolitisch oder er kann "gemischt" besteuern.

Möchte der Staat rein fiskalisch besteuern, so greift er mit seiner Finanzhoheit nur in die Finanz- bzw. Vermögenssphäre der Bürger ein, indem er seine Geldleistungspflichten nur auf unmittelbare bzw. rein ökonomische Größen, wie z.B. Vermögen, Einkommen, Umsatz etc. legt, während er die Handlungssphäre der Menschen unberührt läßt. Dies bedeutet, der Staat übt auf die Handlungen bzw. Unterlassungen seiner Bürger keinen steuerlichen Druck aus, sondern schmälert lediglich deren wirtschaftliches Handlungspotential, ihr Vermögen.

Möchte der Staat dagegen rein ordnungspolitisch besteuern, so greift er in die Handlungssphäre der Bürger ein, indem er "ordnungszweckwidrige" Handlungen bzw. Unterlassungen belastet und "ordnungszweckkonforme" Handlungen bzw. Unterlassungen von der Steuer entlastet⁴⁾.

1) vgl.: Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 2 zu Art. 71; v. Mangoldt-Klein, Bonnder Grundgesetz Anm. 1 zu Art. 73; u.a.m.

2) Auch die Trennung der "handlungspolitischen" Kompetenzen in den Art. 70 ff GG von den finanzpolitischen Kompetenzen des Art. 105 ff GG belegt die logische Korrektheit der Trennung des Handlungs- und Finanzbereichs.

3) siehe die Ausführungen auf Seite 172 ff

4) Daß die ordnungspolitische Besteuerung des Staates auf Verhaltensbeeinflussung der Staatsbürger abgestellt ist, wurde bereits von verschiedenen Autoren erkannt, nur unterließen es diese, die entsprechenden Konsequenz zu ziehen und die Besteuerungszielsetzungen zu typologisieren. "Jedenfalls will der Gesetzgeber durch die so konstruierte Steuerform auf das Verhalten der betreffenden Steuerpflichtigen einwirken, sie zu bestimmten Handlungen oder Unterlassungen zu bewegen." zit.: Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 9;

"Auf diese Weise kann die Besteuerung darauf zugeschnitten sein, unerwünschte wirtschaftliche ./.

Der Staat knüpft also bei einer rein fiskalischen Steuer¹⁾ die Geldleistungs-
pflicht nur an rein ökonomische Kategorien des Finanzbereiches wie z.B. Einkommen, Vermögen,
Gewinn, Umsatz etc. an, während er bei rein ordnungspolitischer Besteuerung auf ordnungszweck-
widrige oder ordnungszweckkonforme Handlungen bzw. Unterlassungen zurückgreift, indem er

die ordnungszweckwidrigen Handlungen, wie z.B. Werkfernverkehr, Betrieb von Spielautomaten,
übermäßigen Alkohol- und Tabakgenuß, verschiedene Berufsausübungen u.a.m.²⁾ belastet
und verteuert,

oder ordnungszweckkonforme Handlungen, wie z.B. Wohnungsbau, Schulausbildung, Erzeugung
landwirtschaftlicher Produkte, Sparen u.a.m. steuerlich entlastet und damit verbilligt.

Der Staat kann also mit Hilfe der Steuergesetze die Verhaltensformen seiner Bürger maßgeblich be-
einflussen, indem er diese zu unterdrücken oder in eine gewünschte Richtung zu lenken versucht,
"obwohl sie 'an sich' in vollem Umfang erlaubt bleiben", wie Friauf richtig feststellt³⁾. "Der
einzelne ist gezwungen, sich ungeachtet seiner rechtlich fortbestehenden Handlungsfreiheit den
Intentionen des Steuergesetzgebers zu fügen, weil er die finanziellen Folgen eines abweichenden
Verhaltens nicht tragen kann"³⁾.

Diese Be- und Entlastungstaktik ordnungszweckkonformer bzw. ordnungszweckwidriger Handlungen
bzw. Unterlassungen liegt vielen politischen Steuerungsmaßnahmen des Staates zugrunde⁴⁾ mit Aus-

Formen des menschlichen Verhaltens zu korrigieren." zit.: Mann, Funktionen der Steuer S. 63;
"Dabei bedient sie sich der Entnahmewirkung und stellt eine bestimmte Reaktion des Steuer-
pflichtigen als Folge der Steuerauflage in den Mittelpunkt." zit.: Poschmann, Die Steuer als
ordnungspolitisches Mittel S. 16; ähnlich auch noch: Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung
S. 100; Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung S. 13; Jung, Wirtschaftspolitisch motivierte Steuer-
politik S. 4 ff; Kuhn, Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft S. 25; Schmolders, Finanzpolitik
S. 369; Poschmann, Die Ordnungssteuern S. 618 ff; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I
(2) S. 163; ders., Steuerwirtschaftslehre (2) S. 248; Bub, Zwecke der Besteuerung S. 3; Flume,
Steuerwesen und Rechtsordnung S. 62; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 6; Engelhardt,
Verhaltenslenkende Wirkungen der Einkommensteuer S. 1 ff; Mai, Sonderabgaben S. 22

- 1) Fiskalisch in diesem Sinne kann natürlich hochgradig politisch sein im Sinne der traditionellen
Theorie, denn wenn der Staat seine Bürger z.B. zum Zwecke der Einkommensumverteilung be-
steuert, so ist dies absolut fiskalische Besteuerung i.S. der soeben dargestellten Auffassung,
weil nur die Finanzsphären der Bürger betroffen sind, obwohl der Vorgang hochgradig politisch
motiviert sein kann.

"In diesem Sinne haben wir schon eingangs... festgestellt, daß der richtig verstandene und ver-
folgte sozialpolitische Steuerzweck zu den höchsten fiskalischen Einnahmen führen muß." zit.:
Andreae, Staatswirtschaftslehre S. 142; ähnlich: Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 283, wel-
cher ausführt, daß die sozialpolitische Zwecksetzungstheorie i.S. Adolf Wagners heute im Grund-
satz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit aufgegangen sei, welcher ein fiskalischer Be-
steuerungsgrundsatz ist. vgl. auch noch: Bickel, Die Steuer als Instrument der Einkommensver-
teilung S. 23; Földes, Finanzwissenschaft S. 203

- 2) ansatzweise: BVerfGE 13, S. 185 ff; 16 zit. S. 162 ff "Danach ist die Steuernorm wie eine Aus-
übungsregelung zu behandeln; sie wirkt mittelbar auf die Berufstätigkeit ein... denn als wirt-
schaftliche Lenkungsmaßnahme berührt das Gesetz die von ihm Betroffenen vornehmlich und un-
mittelbar in ihrer beruflichen Betätigung."
- 3) zit.: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 6
- 4) "Vom Standpunkte des einzelnen aus ist die Steuer ein Opfer. Darum kann sie wie eine Geldbuße
zur Abschreckung von unerwünschten menschlichen Handlungen dienen. Umgekehrt wird das
Zuckerbrot der Steuerprivilegien denjenigen Individuen und sozialen Gruppen verabreicht wer-
./.

nahme derjenigen, die sich auf die reine Finanzsphäre beziehen¹⁾. Häufig verbietet der Staat sogar ordnungszweckwidrige Handlungen bzw. Unterlassungen mit Strafen, Verboten und Geboten oder er kontingentiert ihre Ausübung auf bestimmte Zeiten (z.B. Ladenschlußgesetz) auf bestimmte Quantitäten (z.B. Produktionskontingente) oder auf bestimmte Qualitäten (Berufszulassungsvorschriften). Andererseits kann der Staat gewünschte ordnungszweckkonforme Handlungen auch gebieten, wie z.B. Schulpflicht, Wehrdienst, Buchführungspflicht u.a.m..

Ob zwischen dem Be- und Entlastungsprinzip der staatlichen Politik einerseits und den Erziehungs- und Lernproblemen der Pädagogik (Lob und Tadel) andererseits theoretische und praktische Parallelen bestehen, kann hier nur als Frage aufgeworfen werden und bedarf gesonderter wissenschaftlicher Untersuchungen.²⁾

Staatliche Ordnungspolitik, insbesondere diejenige, die mit der Steuer verwirklicht werden soll, ist also nichts anderes als ein Lenkungsverfahren zur Förderung ordnungszweckkonformer und zur Verhinderung ordnungszweckwidriger Handlungen bzw. Unterlassungen³⁾.

Zur Erreichung fiskalischer oder ordnungspolitischer Zwecksetzungen mit Hilfe der Besteuerung⁴⁾ stehen dem Staat verschiedene reine "Grund"-steuertypen zur Verfügung, die nach dem verfolgten bzw. verfolgbaren Steuerzweck⁵⁾ typologisiert sind, die sich zu verschiedenen Mischtypen verbinden lassen und in der Steuerpraxis meist auch nur als Mischtypen in Erscheinung treten, was ihrer wissenschaftlichen Systematisierung keinen Abbruch tut, sondern diese geradezu herausfordert. "Der Zweck der Steuer muß in den einzelnen Steuerformen zum Ausdruck kommen und in deren Wirkungen erreicht werden, sofern die Steuerform richtig gewählt ist"⁶⁾. Zunächst steht dem Staat ein ganz bestimmter Steuertyp, nämlich die Erdrosselungssteuer im traditionellen Sinne, nicht zur Verfügung, und zwar nicht deshalb, weil diese rechtswidrig ist⁷⁾,

den, deren Verhalten den Wünschen der Regierung entspricht." zit.: Mann, Die Soziologie der Besteuerung S. 113

- 1) Denn die staatliche Politik im Finanzbereich der Bürger beschränkt sich auf eine Wegnahme bzw. Hinzufügung von Vermögen, nicht jedoch auf Handlungen, während allerdings umgekehrt die steuerliche Lenkung von Handlungen auf den Finanzbereich der Bürger "durchschlagen" kann, nämlich dann, wenn sie sich nicht ordnungszweckkonform verhalten.
- 2) vgl. die einschlägigen Lehrbücher der Pädagogik und Lernpsychologie
- 3) Was bislang in der Wissenschaft von der Wirtschaftspolitik und in der Steuerwirkungslehre noch nicht in der genügenden Klarheit herausgestellt wird, wenn es überhaupt erkannt wurde.
- 4) Daß der Staat ordnungspolitisch gewünschte bzw. unerwünschte Verhaltensweisen seiner Bürger auch durch andere Mittel als durch Steuern erreichen kann, insbesondere durch Subventionen, Kontingente, Zulassungsvoraussetzungen, Verbote und Gebote, wurde bereits bemerkt, was jedoch die vorgenommene Trennung in Handlungs- und Finanzbereich nur unterstreicht, denn mit den nichtfiskalischen Instrumenten der Politik wirkt dieser nur auf den Handlungsbereich der betroffenen Bürger ein.
- 5) Daß entsprechend den Zwecksetzungen der Besteuerung sich auch deren Wirkungen typologisieren lassen, braucht nicht besonders betont zu werden, denn eine Steuerwirkung stellt ja den verwirklichten Steuerzweck dar, wobei hier auf die Frage der ungewollten und unvorhergesehenen Steuerwirkungen nicht eingegangen werden kann, mit denen sich aber die bisherige Steuerwirkungslehre bevorzugt beschäftigt hat, während die Grundzwecksetzungen der Besteuerung bei ihr etwas ins Hintertreffen geraten sind. vgl.: Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre S. 30 ff; Schmolders, Finanzpolitik S. 353 ff
- 6) zit.: Andrae, Staatswirtschaftslehre S. 139; ähnlich: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 22
- 7) Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 18 zu § 1, sprechen der Erdrosselungssteuer sogar ihre Steuereigenschaft ab, weil sie nicht primär der Erzielung von Einkünften diene, was ein Widerspruch in sich ist, der sich aber in logischer Konsequenz aus der traditionellen Theorie ergibt.

sondern deshalb, weil es diese überhaupt nicht geben darf. Es handelt sich hier um einen der unglücklichsten Begriffe, die sich in das allgemeine Finanzrecht eingeschlichen haben¹⁾. Wichtig ist nicht nur, daß erdrösselt wird bzw. werden soll, sondern "was" erdrösselt wird bzw. werden soll, weil es auf das zu erdröselnde Objekt entscheidend ankommt.

Bei der fiskalischen Besteuerung des Bürgers, also Besteuerung in die Finanzsphäre desselben, stehen dem Staat vom grundsätzlichen betrachtet, 3 Steuerarten zur Verfügung, mit welchen er 3 Steuerzwecke verfolgen kann.

Der Zweck bzw. die Wirkung der Finanzmittelaufbringung – die Finanzaufbringungssteuer

Die "normale" fiskalische Steuer der traditionellen Theorie, die an rein ökonomische Kategorien anknüpft, hat den Zweck, langfristig Einnahmen für die öffentlichen Finanzwirtschaften zu erzielen, ohne daß die Steuerquellen, das sind nach einstimmiger Meinung der Rechts- und Finanzwissenschaft, das Vermögen und das Einkommen des Bürgers²⁾, in Mitleidenschaft gezogen werden sollen und werden. Dieser Steuertyp wird nach seinem Zweck im folgenden als Finanzaufbringungssteuer bezeichnet, wobei die Zwecksteuer der traditionellen Theorie, gemeint ist die Steuer mit einer Zweckbindung bzw. Verwendungsbindung ihres Ertrages, ein Unterfall der Finanzaufbringungssteuer darstellt³⁾. Solche Steuern und ihr Zweck sind, sofern keine anderen Mängel vorhanden sind, rechtmäßig und sie dienen auch der Erzielung von Einkünften.

Der Zweck bzw. die Wirkung der Sozialisierung bzw. Konfiskation – die Sozialisierungssteuer

Mit der Steuer kann aber auch in die sogen. "Substanz" der Steuerquelle Vermögen eingegriffen werden, so daß bei ständiger Praktizierung dieses Besteuerungszweckes das Vermögen der Bürger⁴⁾ auf den Staat übergeführt wird, das heißt, es findet eine sogen. kalte Sozialisierung statt. Eine Steuer, die diesen Zweck verfolgt oder unbeabsichtigt verwirklicht, wird im folgenden

1) zur Erdrösselungssteuer allgemein,

vgl.: Haußmann, Der Rechtsgrundsatz der Gleichmäßigkeit S. 123 f; Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung II Sp. 433 ff und die auf Seite 124 Anm. 4 bereits zitierten Autoren und Urteile und die auf Seite 233 noch zitierten Dissertationen von Roth, Dißmann, Faehling und Weidekamp

2) so bereits Ricardo. vgl. Zitat auf Seite 96, und die gesamte Finanzwissenschaft; auch BVerfGE 13, S. 348

3) "Sobald jedoch eine Ausgabe in den Staatsvoranschlag eingesetzt... ist..., ist ein Finanzbedarf entstanden, und die zu seiner Deckung erhobene Steuer ist insofern eine fiskalische Steuer." zit.: Jung, Wirtschaftspolitisch motivierte Steuerpolitik S. 4;

"Sobald man jedoch die Frage diskutiert, in welcher Weise der Ertrag einer Steuer verwendet werden soll, tritt man aus dem Rahmen der Steuerlehre heraus..." zit.: Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 2

4) In den meisten Fällen wird es sich bei den sozialisierungsfähigen Vermögen der Bürger um einen Gewerbebetrieb handeln, worauf sich auch der traditionelle Begriff der Erdrösselungssteuer bezieht; dies ist jedoch nicht zwingend, so daß der abstraktere Begriff des Vermögens geeigneter erscheint.

als Sozialisierungssteuer bezeichnet¹⁾ und ist nach herrschender Lehre und ständiger Rechtsprechung wegen des Verstoßes gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG rechtswidrig²⁾. Außerdem dient diese Steuer nur kurzfristig der Erzielung von Einkünften, während sie dies langfristig nicht kann, da dann das Vermögen sich in Staatshänden befindet bzw. ex definitione befinden muß³⁾.

Der Zweck bzw. die Wirkung der Entwertung - die Entwertungssteuer

Mit der Steuer kann aber auch lediglich der gesamte Ertrag des Vermögens bzw. das gesamte Einkommen der Steuerquelle Arbeitskraft weggenommen werden, so daß zwar keine Sozialisierung aber eine Entwertung der Steuerquelle eintritt. Was keinen Ertrag bzw. Nutzen abwirft hat zumindest in der Ökonomie keinen Wert⁴⁾. Diese Steuer wird im folgenden wegen ihres Zweckes bzw. ihrer Wirkung als "Entwertungssteuer" bezeichnet und ist nach herrschender Lehre rechtswidrig. Nach überwiegender Mehrheit der Autorenmeinungen dürfen weder ein gewisses Existenzminimum des Lohnabhängigen noch der totale Ertrag des Vermögens weggesteuert werden, weil eine vollständige Wegnahme des Ertrags bzw. des Einkommens bereits wirtschaftlich, nicht jedoch technisch betrachtet, einen Eingriff in die Substanz bedeutet⁵⁾.

- 1) Die traditionelle Steuertheorie dürfte den Begriff der Sozialisierungssteuer, den sie durchaus kennt, überhaupt nicht kennen, denn diese ist ja, sofern gewollt, primär ordnungspolitisch i.S. der traditionellen Theorie bestimmt; ordnungspolitische Geldleistungspflichten darf man aber nach der traditionellen Auffassung überhaupt nicht als Abgaben bezeichnen, sondern man müßte sie als wirtschaftliches wie rechtliches Nullum behandeln, so daß ein weiteres Mal bewertet werden, weil ein Merkmal "zur Erzielung von Einkünften" nicht im traditionellen Sinne ausgelegt werden darf.
- 2) Die Möglichkeit einer Sozialisierungssteuer bzw. eines Sozialisierungszwecks wird von der Rechts- und Finanzwissenschaft erkannt und im allgemeinen abgelehnt bzw. für rechtswidrig erklärt; s.o.u.a. von: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7, 18 zu § 1; Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 361; Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung (II) Sp. 453; Imboden, Die Gewährleistung des Privateigentums S. 3, 9; Hettlage, Finanzverfassung S. 5; Scheuner, Enteignungsentschädigung S. 121; Forsthooff, Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Rechtstellungen S. 1250; Diester, Enteignung und Entschädigung S. 14, 139; Paulick, Grundgesetz und Besteuerung S. 94; Grimm, Besteuerung und Grundgesetz S. 22; Spanner, Der Steuerbürger und das BVerfG S. 101; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 88; Faehling, Die Eigentumsgewährleistung S. 108; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 52; Ehlermann, Wirtschaftslenkung und Entschädigung S. 144; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 242 (m.B.); Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 175; Ritschl, Staatswirtschaft S. 82; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 41; Weidekamp, Grenzen der Besteuerung S. 56 ff; Wacke, Verfassungsrecht und Steuerrecht S. 102; Gerloff, Steuerwirtschaftslehre (2) S. 266; BVerfGE 12, S. 103; 16, S. 147; BVerwGE 6, S. 266; 7, S. 317;
Anm.: Der Verfasser schließt sich für den Zweck der Systematisierung der Besteuerungszwecke der traditionellen "Substanzbesteuerung"-theorie an, hält sie jedoch juristisch nicht für richtig, da bereits die Besteuerung als solche ein Eingriff in die Substanz, nämlich das Eigentum bzw. Vermögen der Bürger darstellt, so daß eine konfiskatorische Besteuerung nicht noch einmal ein Substanzeingriff darstellen kann.
Das Ziel der Finanzgewalt ist notwendigerweise die entschädigungslose Fortnahme von Eigentum zur Verwirklichung der Staatszwecke." zit.: Hettlage, Die Finanzverfassung S. 33; u.a.
- 3) "Wann die Hühner gar geschlachtet werden, so legen sie nimmer Eyer." zit.: J. Bornitz, zit. nach: Hagen, Wesen der Steuer S. 6; Mann, Steuerpolitische Ideale S. 23
- 4) "Der Wert ist die Rechenform des Nutzens" zit.: Paulsen, Allgemeine Volkswirtschaftslehre I S. 139
- 5) "... der Substanzwert, d.h. das Vermögensrecht, ist in weitem Maße nur der Reflex eines zu ./.

Dies sind, kurz dargestellt die drei Grundzwecke, -wirkungen und Steuertypen, mit welchen der Staat in der Finanzsphäre der Bürger Politik betreiben kann, ohne daß er in die Handlungssphäre derselben eingreift, wenn er seinen Bürgern möglicherweise auch die wirtschaftliche Potenz - und damit auch seine eigene - zur Durchführung ihrer Handlungen zerstört. Wo die Grenzen zwischen diesen Steuerzwecken, -wirkungen und -typen liegen, braucht und kann hier nicht dargestellt bzw. untersucht zu werden; eine dankbare Aufgabe für Betriebs- und Volkswirte.

Im Bereich der ordnungspolitischen Zwecksetzung der Besteuerung hat der Staat folgende Möglichkeit mit der Steuer Politik zu machen, d.h. auf ordnungszweckkonforme oder ordnungszweckwidrige Handlungen bzw. Unterlassungen einzuwirken, indem er deren Ausführung verteuert oder verbilligt.

Der Zweck bzw. die Wirkung des Handlungsverbots - die Handlungsverbotssteuer

Der Staat kann mit der Steuer eine ordnungszweckwidrige Handlung seiner Bürger derart mit Abgaben belasten, daß diese die betreffende Handlung unterlassen bzw. substituieren, das heißt, die Handlung wird erdrosselt bzw. verboten. Diesen Steuertyp kann man nach seinem Zweck als Handlungsverbots- bzw. Prohibitivsteuer bezeichnen, wie dies auch öfters in der Rechts- und Finanzwissenschaft getan wird¹⁾.

Das Bundesverfassungs- und das Bundesverwaltungsgericht haben in vielen ihrer bedeutenden Entscheidungen zu den wirtschaftslenkenden Steuern und Abgaben ausgeführt, daß ein steuerlich angestrebtes Handlungsverbot bzw. eine auf die Erdrosselung von Verhaltensweisen ausgerichtete Steuer mit den Grundrechten der Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) nicht zu vereinbaren ist²⁾.

erwartenden Ertrages." zit.: Imboden, Gewährleistung des Privateigentums S. 8; vgl.: außer den meisten in Anm. 1 zitierten Autoren noch: Földes, Finanzwissenschaft S. 299; Heller, Grenzen der Besteuerung S. 87 ff; Flume, Steuerwesen und Rechtsordnung S. 61; Bellstedt, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 54; Neumark, Einkommensbesteuerung S. 60 ff; Weber, Eigentum und Enteignung S. 360 f; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 647; Paulick, Verfassungsrechtliche Bindungen S. 492;

A. A. ausdrücklich: Forsthoff, Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Rechtsstellungen S. 1250, der eine "Wegsteuerung" des Volkseinkommens und damit den Typ der Entwertungssteuer für rechtens ansieht bzw. ansah.

- 1) z.B. Bachof, Freiheit des Berufs, S. 197; Schüle, Die staatliche Intervention S. 77; Blumenstein, System des Steuerrechts S. 7; Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 115 "steuerliche Unterdrückungsmaßnahme"; Hoppe, Der Alkohol als Steuerquelle S. 26; Mann, Funktionen der Steuer S. 64; Földes, Finanzwissenschaft S. 203; Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung S. 99; Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung S. 33; Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung S. 7; Dalton, Finanzwissenschaft S. 22; Brodersen, Die Rechtsprechung des BVerwG S. 362; Kuhn, Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft S. 46; Krüger, Die Auflage S. 519; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1 zit. "Z.B. sind Prohibitivzölle formal Steuern, obwohl sie nicht der Erzielung von Einnahmen auferlegt werden." u.a.m., insbesondere Zolliteratur. BVerwGE 26 S. 311
- 2) "Eine solche Steuernorm berührt die Freiheit der Berufswahl... dann, wenn die Steuer ihrer Gestalt und Höhe nach es den Berufserwerbern in aller Regel wirtschaftlich unmöglich macht, den gewollten Beruf zur Grundlage ihrer Lebensführung zu machen." zit.: BVerfGE 13, S. 181; "Von einem solchen Mißbrauch wäre allenfalls zu sprechen, wenn das Steuergesetz ... ersichtlich darauf ausginge, die Erfüllung des Steuertatbestandes (besser: der Handlung) praktisch unmöglich zu machen, also in diesem Sinne eine erdrosselnde Wirkung auszuüben." zit.: BVerfGE 16 S. 161; vgl. auch noch: BVerwGE 6 S. 247, 266; 27, S. 152; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 17, 25 (m.w.H.)

Begründet haben diese Gerichte ihre Auffassungen jedoch nicht richtig¹⁾, wenn sie darauf abstellen, daß ein solcher Eingriff nicht mehr mit jeder vernünftigen Erwägung des Gemeinwohls gerechtfertigt werden könne, sondern nur mit den Interessen des Gemeinwohls, die so schwer wiegen würden, daß sie den Vorrang vor der Berufsbehinderung der Unternehmer verdienen²⁾. Das Bundesverfassungsgericht erkennt mit Recht³⁾, daß die harte Besteuerung des Werkfernverkehrs an der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen liegt, nur ist die Begründung, es sei nicht sicher erkennbar, daß dem empfindlichen steuerlichen Eingriff in die Freiheit der beruflichen Betätigung – auf die Dauer gesehen – ein gleich bedeutsamer Nutzen für das Gemeinwohl gegenüberstehe⁴⁾, nicht haltbar, weil erstens der Nutzen für das Gemeinwohl nicht meßbar und das Gemeinwohl eine politische und keine rechtliche Größe darstellt⁵⁾ und weil diese Begründung auch nicht rechtens ist.

Unrichtig ist diese Begründung deshalb, weil die Steuern und sonstigen Abgaben nach herrschender Lehre und ständiger Rechtsprechung zur "verfassungsmäßigen Ordnung" des Art. 2 Abs. 1 GG gehören und die Handlungsfreiheit des Bürgers durch die verfassungsmäßige Ordnung bekanntlich eingeschränkt werden darf⁶⁾, weshalb Handlungsverbotssteuern eigentlich verfassungsmäßig sein müßten.

So wiederum wäre das Problem zu oberflächlich betrachtet. Wenn der Staat mit Hilfe seiner "Geldbelastungshoheit" eine ordnungszweckwidrige Handlung total unterbindet, so übt er im Prinzip und in der Wirkung eine Bestrafung seiner Staatsbürger aus. Strafen sind nichts anderes als die durch Natural- oder Geldbelastung versuchte Unterbindung von ordnungszweckwidrigen Handlungen bzw. Unterlassungen⁷⁾.

Es gehört jedoch nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung eines Rechtsstaats und es widerspricht auch dem Grundsatz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 GG), daß der Staat statt mit Strafen durch Steuern bestraft. Dies verstößt außerdem gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil der Staat statt der Steuer gleich ein gesetzlich geregeltes Handlungsverbot bzw. -gebot erlassen muß⁸⁾⁹⁾ und weil "nichtkriminelle", wenn

-
- 1) "Der Versuch, diese Rechtsprechung auf eine einheitliche Konzeption zurückzuführen, muß unfruchtbar bleiben, weil sie... mit bloßen Behauptungen – statt mit Gründen arbeitet." zit.: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 11
 - 2) vgl.: BVerfGE 16, S. 162, 167
 - 3) Der Urteilstenor ist in den meisten Urteilen durchaus richtig.
 - 4) BVerfGE 16, S. 187 (m.w.H. auf Seite 167)
 - 5) Das Gemeinwohl spielt im Staatsrecht die gleich unglückselige Rolle wie "Treu und Glauben" im zivilen Recht. Es wird immer an der falschen Stelle, ohne daß zuvor die Rechtsordnung erschöpft wurde, benützt. Wenn man außerdem den Inhalt des sogen. "Mutter"-grundrechts vom Nutzen für das Gemeinwohl abhängig macht, so ist dies eine wissenschaftliche Bankrotterklärung für diejenigen, die dies tun, abgesehen von der Gefahr, die die Parole "Gemeinnutz geht vor Eigennutz" schon einmal mit sich brachte.
 - 6) vgl. Gesetzestext; BVerfGE 19 S. 253 und die gängigen Kommentare zum GG
 - 7) "Verbrechen oder Straftat war uns dabei die tatbestandsmäßige, rechtswidrige und schuldhaft Handlung." zit.: Baumann, Strafrecht I S. 110; und die in Anm. 3 auf Seite 129 zitierten Autoren
 - 8) "Überall, wo die Strafsteuer mit einer regulären Geld- oder gar Haftstrafe konkurriert, wird sie bei der Mittelwahl zurückzutreten haben." zit.: Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 178;
"Mit dem Fehlen dieser beiden klassischen Steuermerkmale erhebt sich die Frage, ob für eine solche Norm der Begriff der 'Steuer' überhaupt zu Recht besteht, oder ob es sich bei dem Rechtsinstitut der nichtfiskalischen Steuern um verwaltungsrechtliche Gebote und Verbote

./.

auch ordnungszweckwidrige Handlungen solange erlaubt sein müssen, als diese nicht für kriminell bzw. rechtswidrig erklärt worden sind¹⁾).

Aus diesen Überlegungen und Argumenten kann mit der herrschenden Lehre und ständigen Rechtsprechung der Bundesgerichte der Schluß gezogen werden, daß auf ein absolutes Handlungsverbot gerichtete Steuern oder sonstige Abgaben - mit Ausnahme der Strafen - rechtswidrig sind. Was in diesem Zusammenhang jedoch nicht weniger wichtig ist, ist die Tatsache, daß Handlungs-

handelt, deren Übertretung sühnende Folgen in Form einer Geldbuße - hier Steuerleistung genannt - zeitigt." zit.: Poschmann, Die Ordnungssteuern S. 617;

"Die Verwaltung bedient sich ebenfalls in wachsendem Umfang der Steuer, zum Teil als Austausch für Strafen." zit.: Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 110;

"Diese Besteuerung (gemeint: Besteuerung von gefälschter Butter, Käse, Mehl, Rauchopium, Kinderarbeit in den USA um die Jahrhundertwende) scheint mir ein gesetzgeberischer Mißgriff sinnloser Art zu sein, der nur zu erklären ist, wenn man unterstellt, daß die Bundesgesetzgebung keine Zuständigkeit zum Erlaß von Straf- und Polizeigesetzen hatte, und sich notgedrungen mit der Besteuerung behelfen muß." zit.: Friedrichs, Zwecksteuerung und Rücksichtssteuern S. 630;

"...soll eine Strafsteuer völlig wirksam sein, so muß sie als fiskalische Steuer fehlschlagen." zit.: Mann, Funktionen der Steuer S. 63;

"...mit einer Verbrauchssteuer hat ein in die Form einer Steuer gekleidetes Verwendungsverbot, für das der Prohibitivzoll das anschaulichste Beispiel bildet, nichts mehr zu tun." zit.: Schmolders, Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchssteuern S. 31;

"Ob Prohibitivzoll oder Einfuhrverbot - die Wirkung ist beidemal annähernd gleich." zit.: Scheuner, Die staatliche Intervention S. 77;

Der Zusammenhang zwischen Strafen und Handlungserdrosselungssteuern wird noch von mehreren, meist wirtschaftswissenschaftlichen Autoren erkannt, nur unterlassen es diese, in der Handlungserdrosselungssteuer selbst - materiell betrachtet - eine Strafe zu sehen. So: v. Schall, Allgemeine Steuerlehre S. 155; Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung S. 100; Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 9; Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung S. 32; Dalton, Finanzwissenschaft S. 21 f; Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung S. 40; Jung, Wirtschaftspolitisch motivierte Steuerpolitik S. 9 f

- 9) Insofern ist die häufig anzutreffende Befürchtung, daß dem steuerlichen Interventionismus überhaupt keine Schranken vorzuschieben seien, so: Scheuner, Die staatliche Intervention S. 41; Hettlage, Finanzverfassung S. 46; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Problematik S. 421; Maunz-Dürig, Grundgesetz zit. Anm. 3 zu Art. 105 "Freilich ist es eine der schwierigsten Fragen des Staatsrechts, welches Grundrecht gegenüber einer unbeschränkten Besteuerung (Erdrosselungssteuer) eingreift..."; Kruse, Steuerrecht I (1) S. 26
- Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen zit.: S. 12 "Einen Punkt, den der Gesetzgeber nicht überschreiten darf, hat es (gemeint: das BVerfG) bisher nicht markiert." u.ä.m.
- somit widerlegt bzw. gelöst. Der Steuerinterventionismus muß in seiner qualitativen Intensität dort aufhören, wo der Strafdirigismus einsetzt, wenn auch die Frage der Grenzziehung hier nicht erörtert werden kann.

- 1) Auf eine wissenschaftliche Erörterung und Absicherung dieser Behauptung eines Formmißbrauchs in der Wahl des Mittel muß im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden, zumal dies auch eine normative Frage des Finanzrechts darstellt. Ansätze sind jedoch bereits in der Literatur und Rechtsprechung vorhanden. Vgl. Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 32 ff (m.w.H.); Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1 (m.w.H.); BVerfGE 16, S. 161, wo das Problem des Formmißbrauchs ebenfalls angeschnitten wird. In einem ähnlichen Zusammenhang führte das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung (v.11. März 1960 NJW 1960 S. 1875) aus, daß die Festsetzung eines Prohibitivpreises durch die EVSt als eine rechtswidrige Strafe anzusehen sei, was in noch verstärktem Maße für prohibitierende Handlungserdrosselungssteuern zu gelten hat.

verbots- bzw. Strafsteuern¹⁾ nicht der "Erzielung von Einkünften" dienen, weil die besteuerte Handlung ja vom Staatsbürger nicht verwirklicht werden soll.

Das Unterlassungsverbot oder der Handlungsgebotszweck (bzw. -wirkung) - Die Handlungszwangssteuer

Als Pendant zu der Handlungsverbotssteuer ist eine Unterlassungsverbots- bzw. Handlungsgebotssteuer denkbar, mit welcher der Staat einen Handlungszwang ausüben möchte (Handlungszwangssteuer), für welche das oben Gesagte die gleiche Geltung hat. Diese Steuer ist ebenfalls rechtswidrig und dient außerdem nicht der Erzielung von Einkünften.

Die Handlungs- bzw. Unterlassungsdrosselungssteuer

Weiterhin gibt es neben der Handlungsverbots- bzw. Unterlassungsgebotssteuer die im folgenden als gemilderte oder gemäßigte Handlungsdrosselungssteuer bezeichnete Steuerart bzw. Steuerzwecksetzung, mit welcher der Staat eine ordnungszweckwidrige Handlung zwar nicht verbieten bzw. verhindern, aber zurückdrängen bzw. eindämmen möchte, indem er einen drosselnden Effekt auf die Ausübung dieser Handlung ausübt²⁾. Die Anschlußfrage, wo die Grenze zwischen Handlungsverbots- und Handlungsdrosselungssteuer zu ziehen ist, kann hier nicht erörtert werden³⁾.

vgl. auch noch die Rechtsprechung und Literatur zu den Formmißbräuchen der Steuerumgehung und-hinterziehung in den §§ 5, 6 StAnpG

- 1) Mit der Erkenntnis, daß Erdrosselungssteuern im traditionellen Sinne materiell betrachtet Strafen sind bzw. durch Strafen zu ersetzen sind, ist die bereits vom Preuß. Oberverwaltungsgericht erkannte innere Widersprüchlichkeit dieser Abgabe aufgeklärt. Es sind die Strafen, deren ur-eigenster Zweck auf die Nichterzielung von Einkünften gerichtet ist (neben weiteren Zwecken), womit sich aber die Strafen von den Steuern noch lange nicht abgrenzen lassen. Insofern war die Reichsfluchtsteuer entgegen der Rechtsprechung des Reichsfinanzhofes (Bd. 38, S. 142) eine rechtswidrige Strafe und keine Steuer.
- 2) Eine rechtlich zulässige Drosselungszwecksetzung ist sowohl in der Rechtswissenschaft als auch in der Finanzwissenschaft bekannt bzw. anerkannt.
"Daneben wird die Steuer Zwecken staats- und wirtschaftspolitischer Natur dienstbar gemacht, namentlich zur Bekämpfung oder Eindämmung von Vorkommnissen und Zuständen, die den Zielen und Aufgaben des Staates zuwider oder hinderlich sind, wie unerwünschter Aufwand und Luxus, gesundheitsschädliche Genüsse und Süchte, asoziales Verhalten, Erschwerung des Straßenverkehrs und bestimmte Erscheinungen des Wirtschaftslebens, die von außen her oder im Innern des Landes den vom Staate verfolgten Wohlfahrts- und Ordnungstendenzen abträglich sind oder entgegenwirken." zit.: Blumenstein, Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 117; ders., Schweiz. Steuerrecht S. 10; Friedrichs, Zwecksteuern und Rücksichtssteuern S. 630; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 15 ff, 33; v. Eheberg, Steuern S. 1048; Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 362; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 449; Poschmann, Die Ordnungssteuern S. 621; Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 10; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 179; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 278; Kerschagl, Finanzwissenschaft S. 22; Mann, Die Soziologie der Besteuerung S. 113 ff; Haller, Die Steuern S. 343; Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung S. 25; Kuhn, Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft S. 24; u.v.a.m.
- 3) Ansätze zur Abgrenzung der Handlungsverbots- von den Handlungsdrosselungssteuern findet man in allen bedeutenden Urteilen der Rechtsprechung, in denen das Problem der Erdrosselungssteuern angeschnitten wird, und auch in der Literatur, die jedoch zum Teil recht unbefriedigend sind. Falsch: Wenn eine Steuer "das erträgliche Maß"... bzw. das "von der Gemeinschaft als zulässig empfundenes Maß derart hinausgeht,..." so z.B. Hettlage, Finanzverfassung S. 92; Gerloff, Steuerwirtschaftslehre (2) S. 314; Bühler, Steuerrecht I (2) S. 118; BVerwGE 6, S. 266 ff; ./.

Dieser Handlungsdrosselungs- bzw. Unterlassungsanregungszweck, welcher der Handlungsdrosselungssteuer den Namen geben soll, ist ein rechtmäßiger Zweck bei der Verfolgung ordnungspolitischer Zielsetzungen, sonst wäre eine wirtschafts-, sozial- und sonstige politisch motivierte Lenkung der menschlichen Handlungen mit Hilfe der Steuer nicht möglich, was jedoch weder von der herrschenden Lehre noch von der Rechtsprechung vertreten wird¹⁾, weil es einfach unsinnig wäre. Wirtschaftslenkung etc. bedeutet fast immer Handlungs- bzw. Unterlassungsbeeinflussung, die mit Handlungs- bzw. Unterlassungsdrosselungssteuern, bzw. mit Handlungs- bzw. Unterlassungsanregungssteuern, welche das Pendant zur Drosselungssteuer darstellen, vorgenommen werden kann und darf.

Bundesverfassungs-, Bundesverwaltungsgericht und Bundesfinanzhof haben in ihren meisten Entscheidungen über ordnungspolitisch motivierte Abgaben ausgeführt, daß mit Hilfe der Steuer ein Drosselungseffekt angestrebt werden darf, so z.B.

"Sollte allerdings die Eindämmung des Werkfernverkehrs auf die Dauer..."²⁾

"Ebensowenig ist eine Spielautomatensteuer schon dann eine Erdrosselungssteuer, wenn sie zwar den Gewinn beträchtlich schmälert, den Betrieb jedoch nicht zum Erliegen bringt."³⁾

"Aber auch ihre Ausgestaltung im einzelnen macht das Ziel sichtbar, die Errichtung neuer Gaststätten und damit die Steigerung des Alkoholkonsums zu hemmen."⁴⁾

"Die Monopolverwaltung darf die Preise so niedrig setzen, daß die Produktion gedrosselt wird."⁵⁾

"Die Erwägung, wirtschaftlich stärkere Konkurrenzunternehmen zu einer höheren Gewerbesteuer heranzuziehen, um im Interesse des Mittelstandsschutzes die wirtschaftlich weniger leistungsfähigen Betriebe konkurrenzfähig zu erhalten, kann im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG nicht beanstandet werden."⁶⁾

Die Drosselungs- bzw. Anregungssteuern sind jedoch nicht nur rechtmäßig, sondern sie dienen auch der Erzielung von Einkünften, denn die besteuerte bzw. begünstigte Handlung bzw. Unterlassung darf ja von Gesetzeswegen verwirklicht werden, muß sogar ex definitione verwirklicht werden. Sonst läge ja eine Handlungsverbots- bzw. -zwangssteuer vor, so daß diese Steuerzwecke bzw. Steuerzweckarten neben ihrer ordnungspolitischen Funktion auch der Erzielung von Einkünften dienen und dienen sollen. Sie sind im Prinzip ein Mischtyp zwischen Finanzaufbringungs- und Handlungs- bzw. Unterlassungsverbotssteuer.

Über eines darf man sich aber auch bei dieser "unpolitischen" Ordnungs-Finanzzwecktheorie nicht hinwegtäuschen lassen. Wenn man auch in der Theorie die Haupt- bzw. Grundzwecke der Besteuerung überhaupt auseinanderpflücken und systematisieren kann, so kommen diese "reinen" Zwecke

weil es hier auf objektive Entscheidungskriterien und nicht auf das sogen. gesunde Volksempfinden ankommen darf und muß.

Gut: "Im einzelnen hält das Preuß. OVG... eine Erdrosselungssteuer dann für gegeben, wenn die Steuer nach ihrer Gestaltung und Höhe die Absicht erkennen läßt, die für steuerpflichtig erkannten Vorgänge unmöglich zu machen." zit.: Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung (II) Sp. 445 (m.w.H.); Höchst problematisch: "Eine Erdrosselungssteuer liegt dann nicht vor, wenn einzelne unter ungünstigen Bedingungen... infolge der Erhöhung der... Steuer ihr Gewerbe aufgeben müssen." zit.: BVerwGE 6 S. 247

1) "das vornehmste Mittel der Wirtschaftslenkung" zit.: BVerwGE 12, S. 143 und die gesamte Literatur; zumindest seit Enno Becker; "legitimes Lenkungsinstrument der Wirtschaftspolitik" BVerfGE 19, S. 125

2) zit.: BVerfGE 16, S. 188; ähnlich BVerfGE 19, S. 107; BFH, U.v. 11. Nov. 1964 BStBl. 1965 III S. 62

3) zit.: BVerwGE 6, S. 247 (LS. 7)

4) zit.: BVerfGE 13, S. 187

5) zit.: BFH, B.v. 14. Jan. 1959 BStBl. 1959 III S. 129

6) zit.: BVerfGE 19, S. 114

in der Praxis relativ selten in reiner Form vor, was jedoch der Theorie keinen Abbruch tut.

In der Besteuerungspraxis werden nämlich die ordnungspolitischen Zwecke der Besteuerung häufig dadurch angestrebt, daß man in die normale Finanzaufbringungssteuer mit Hilfe von Belastungsverschärfungen oder Begünstigungen bzw. Befreiungen ordnungspolitische Elemente in die fiskalischen Finanzaufbringungssteuern einbaut¹⁾, um auf eine "verstecktere" Weise ordnungszweckwidrige Handlungen bzw. Unterlassungen zu drosseln und ordnungszweckkonforme zu fördern²⁾.

Dies hat der Gesetzgeber z.B. getan bei

der Besteuerung des Werkfernverkehrs, bei welcher das belastende Element in die allgemeine fiskalische Beförderungsteuer (§ 11 Abs. 1 BförsStG) eingebaut wurde,

der Zweigstellensteuer, welche in die Gewerbesteuer (§ 17 Abs. 1 GewStG) aufgenommen wurde,

den Steuerbegünstigungen für schwache Wirtschaftszweige, wie z.B. Landwirtschaft, Wohnungsbau etc., die in die fiskalischen Einkommen- und Umsatzsteuer integriert wurden bzw. in Zukunft noch werden.

Diese ordnungspolitischen Elemente in den Finanzaufbringungssteuern müssen natürlich bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der angestrebten Drosselungs-, Anregungs-, Verbots- oder Zwangszwecke bzw. -wirkungen getrennt von der umfassenden Finanzaufbringungssteuer untersucht werden, sonst könnte der Gesetzgeber auch die rechtswidrigen Straf- und Sozialisierungssteuern durch einen gesetzestechnischen Trick in eine rechtmäßige Steuer umwandeln, ohne daß der Zweck bzw. die Wirkung anders wäre. In solchen Fällen müssen die Rechtsgrundsätze der Teilnichtigkeit von Rechtsnormen angewandt werden, was auch das Bundesverwaltungsgericht möglicherweise in seinem Urteil zur Zweigstellensteuer hätte tun müssen, anstatt auszuführen:

"Unter diesen Umständen kann der Charakter der Zweigstellensteuer nicht isoliert, sondern nur im Rahmen, in den sie hineingestellt ist, also im Rahmen der allgemeinen Gewerbesteuer zutreffend bestimmt werden. Dann aber ist unzweifelhaft, daß bei der Gewerbesteuer einschließlich der Zweigstellensteuer der Zweck der Einnahmeerzielung überwiegt, und daß die einen Teil der Gewerbesteuer darstellende Zweigstellensteuer eine echte Steuer ist"⁴⁾.

- 1) so bereits Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 6, welcher von einer "eingebauten Zwecksteuer" spricht, die als Bindeglied zwischen der rein fiskalischen Finanzzwecksteuer und der außerfiskalischen Zwecksteuer (i.S.Bräuers) fungieren soll. Ähnlich: Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung S. 13; Jung, Wirtschaftspolitisch motivierte Steuerpolitik S. 13; Branner, Wesen und Zweck der Besteuerung S. 97; Poschmann, Die Ordnungssteuern S. 621; dies., Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 116 ff; Knief, Steuerfreibeträge als Instrumente der Finanzpolitik, Köln-Opladen 1968 S. 1 ff
- 2) Insofern ist die Aussage von D. Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung S. 13 f, daß eine Steuer entweder nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit oder ordnungspolitisch ausgestaltet sein könne, bei den direkten Steuern im Prinzip richtig (Schmidt verallgemeinert). Bei den direkten Steuern können und dürfen die Bemessungsgrundlagen und Tarife nur aus ordnungspolitischen (i.S.v. Handlungssteuerung) oder die Leistungsfähigkeit von Staatsbürgergruppen berücksichtigenden Aspekten durchbrochen werden, eine Erkenntnis, die bei der bislang schwierigen Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes im Steuerrecht große Bedeutung hat, weil man mit ihr endlich von der "Willkürrechtsprechung" wegkommt, ein Streben, das bereits Paulick, Bindungen des Gesetzgebers S. 499 f im Jahre 1953 gewünscht hat; "...das Willkürverbot ist mit dem Gleichheitsbegriff nicht identisch... Willkürliche Gesetze widersprechen der Rechtsidee und sind deshalb (gemeint: von vornherein) verfassungswidrig."
- 3) Zur Steuertechnik der Privilegierung und Belastung im Rahmen der Finanzaufbringungssteuer vgl.: Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung S. 15 ff; Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 182 ff; Schmolders, Steuertechnik S. 170 ff u.a.
- 4) zit.: BVerwG, U.v. 24. März 1961 BVerwGE 12, S. 145

So sollte in Zukunft nicht mehr Recht gesprochen werden, sonst könnte man alle Steuern zu einer "Supersteuer" zusammenfassen, in der sich Straf- und Sozialisierungselemente spielend unterbringen ließen.

Damit sind jedoch noch nicht alle Schwierigkeiten dieser steuertechnischen Ordnungs- und Finanz-zwecktheorie ausgeräumt. Im konkreten Einzelfall wird es nicht immer einfach sein zu bestimmen, ob der Staat ordnungspolitisch oder fiskalisch besteuern, das heißt, ob er in den Handlungsbereich oder den Finanzbereich der Bürger - oder gar in beide - eingreifen möchte.

Dies wird zum einen immer dann schwierig, wenn der Staat keine rein ökonomischen Größen, sondern nur "mittelbar" ökonomische Größen, wie z.B. den Verbrauch von Gütern, das Betreiben von Luxus, etc. besteuert, weshalb man zuerst prüfen muß, ob der Gesetzgeber die Handlung oder die in der Handlung zum Ausdruck kommende steuerliche Leistungsfähigkeit besteuern möchte, was folgendes Beispiel erläutern soll.

Wenn z.B. der Staat das Halten von Automobilen, das Bewohnen von Luxuswohnungen, den Kauf von Schmuck, den Konsum von Genußmitteln u.a.m. besteuert, so kann das einmal dadurch motiviert sein, daß der Gesetzgeber die besteuerten Objekte als Ausdruck einer besonders steuerfähigen Finanzkraft ansieht, wie die Verbrauchssteuern ja meist gerechtfertigt werden¹⁾, und es dem Kämmerer äußerst lieb ist, daß die Bürger durch Verwirklichung der betreffenden Tatbestände seine Kassen füllen. Bei einer solchen Zwecksetzung muß von einer fiskalischen Besteuerung gesprochen werden, weil auf die Verwirklichung der betreffenden Handlung kein Einfluß genommen werden soll.

In der Verwirklichung obiger Tatbestände kann der Staat aber auch, etwa aus einer puritanischen Gesinnung oder akuten Notlage heraus, ordnungszweckwidrige Handlungen sehen, weil er das Halten von Automobilen drosseln, den Wohnungsmarkt durch Aufteilung von Luxuswohnungen entlasten, u.a.m. verhindern bzw. drosseln möchte, so daß man in dieser Zwecksetzung der Steuer einen ordnungspolitischen Zweck sehen muß, ja der Staat kann in solchen Fällen, in denen in einer Handlung bzw. einer Unterlassung zugleich auch ein finanzielles Leistungspotential zum Ausdruck kommt, sowohl ordnungspolitisch als auch fiskalisch besteuern; z.B. hohe Tabaksteuer, welche die Jugend vom Rauchen abhalten soll, während die etablierten Kreise, bei welchen eine Nikotinent- bzw. -erziehung nicht mehr erfolversprechend erscheint, fiskalisch besteuert werden sollen²⁾.

In solchen Fällen, in denen die Steuer also nicht an rein ökonomische Größen, sondern nur an "mittelbar" ökonomische Größen anknüpft, wie dies insbesondere der Verbrauch von Gütern aller Art darstellt, ist von der Rechtswissenschaft besonders zu prüfen, ob der Steuergesetzgeber auf die betreffende Handlung bzw. Unterlassung einen expansiven oder restriktiven Einfluß ausüben möchte oder ob er die Handlung lediglich zum Anlaß nimmt, die dahinterstehende Steuerquelle anzuzapfen.

Eine besondere Schwierigkeit stellt auch das Problem der Scheinmotivation von Besteuerungszwecken dar, bei welchen der Gesetzgeber z.B. vorgibt, rein fiskalisch handeln zu wollen, in Wirklichkeit aber eine von ihm nicht gewünschte Handlung bzw. Unterlassung bestrafen will³⁾⁴⁾, indem er

1) vgl. alle gängigen finanzwissenschaftlichen Lehrbücher, insbes. Schmölders, Verbrauchsteuer S. 637 ff; ders., Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchssteuern S. 29 ff

2) vgl. auch das Branntweinsteuer-Beispiel auf Seite 134

3) Oder gar eine bestimmte Personengruppe aus politischen Motiven bestrafen bzw. diskriminieren möchte, wie z.B. die Judenvermögensabgabe von 1938, welche zur Sühne wegen der angeblich feindlichen Haltung des Judentums gegenüber dem deutschen Volk und Reich erhoben wurde;

den betreffenden Bürger ihre wirtschaftliche Potenz über die Steuer entzieht, oder indem er vorgibt, eine bestimmte ordnungszweckkonforme Handlung bzw. Unterlassung durch Steuerbefreiungen fördern zu wollen, während in Wirklichkeit nur einer Gruppe von Personen ein Vermögensvorteil in Form einer Steuerersparnis entgegen dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zugeschanzt werden soll¹⁾.

Die objektive Herausfindung des eigentlichen Steuerzwecks muß dem kritischen Juristen bei Anwendung dieser Theorie besonders ans Herz gelegt werden, womit aber auf keinen Fall eine politische Wertung desselben verbunden ist bzw. verbunden sein darf.

Schließlich kann eine Steuer gleichzeitig aber auch mehrere Zwecke verfolgen bzw. Wirkungen haben, indem z.B. eine Handlungserdrosselungssteuer zugleich auch eine Entwertung des eingesetzten Vermögens mit sich bringt, was jedoch nicht immer der Fall sein muß. Die Unternehmer können sich beispielsweise in ihren Handlungen umstellen. Andererseits bedeutet die konfiskatorische Wegnahme von Vermögen mit Hilfe der Steuer häufig auch ein unmöglich werden von Handlungen, was jedoch auch wiederum nicht zwingend der Fall sein muß, denn es gibt sehr viele Handlungen, die man auch ohne Vermögen ausüben kann. In solchen Fällen müssen dann eben die Rechtsprechung und Wissenschaft die Vielfalt der Zwecke ermitteln und gesondert auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen.

g) Die Bedeutung der gewonnenen, steuertechnisch orientierten Theorie über die Finanz- und Ordnungszwecke in der Besteuerung für das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" und für die künftige Auslegung des gesetzlichen Steuerbegriffs

Bei den oben erarbeiteten 7 Hauptzwecken bzw. Wirkungsmöglichkeiten der Besteuerung besteht eine ganz spezifische Korrelation zwischen dem Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" und der Rechtmäßigkeit der betreffenden Zwecksetzung bzw. der hierzu eingesetzten Steuerart. Alle diejenigen Steuertypen, die nicht der "Erzielung von Einkünften" dienen, nämlich die Sozialisierungs-, Entwertungs-, Handlungsverbots-, Handlungszwangs-, Unterlassungsverbots- und Unterlassungszwangssteuer, sind zugleich auch rechtswidrig, weil sie bereits in ihrer Grundkonzeption, von Einzelheiten zu schweigen, gegen elementare Grundrechte, insbesondere gegen die Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG verstoßen. Daraus kann im Umkehrschluß gefolgert werden, daß das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" ein normatives Kriterium in der Steuerdefinition darstellt, welches angibt, ob ein vom Gesetzgeber politisch vorgegebener

vgl. VO über die Sühneleistung der Juden deutscher Staatsangehörigkeit v. 12. Nov. 1938 (RGBl. I S. 1579). So auch: Meilicke, Steuerrecht S. 12 "Strafsteuer"; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 91; welcher in dieser Abgabe allerdings eine konfiskatorische Maßnahme, d.h. i.S. der obigen Theorie, nur Eingriff in die Finanzsphäre, sehen will.

- 4) Das Problem der Scheinmotivation in der Steuerzwecksetzung durch den Gesetzgeber wird erkannt und teilweise rechtlich gewürdigt, von: Lampe, Nichtfiskalische Steuergestaltung S. 177; v. Eheberg, Steuer S. 1048 f; Jung, Wirtschaftspolitisch motivierte Steuerpolitik S. 8; Schmolders, Finanzpolitik S. 369; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 17; "Es mag sein, daß solche Nebenzwecke in gewissen Fällen ernsthaft gemeint sind, wie etwa bei dem Alkoholmonopol der Schweiz... In der Regel dient aber ihre Betonung nur dazu, die Steuer schmackhafter zu machen." zit.: v. Eheberg, Steuer S. 1048

1) siehe Anm. 2 auf Seite 147

Zweck mit einer fiskalisch und/oder ordnungspolitisch rechtmäßigen Steuer angestrebt wird bzw. angestrebt werden kann. Damit ist die Funktion des Kriteriums "zur Erzielung von Einkünften" klar umrissen. Es hat die vom Grundgesetz als rechtmäßig anerkannten Steuerzwecke bzw. Steuertypen in der an sich konstitutiven Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO zu beinhalten.

Die obige Theorie über den Finanz- und Handlungsbereich der Staatsbürger und die daraus abgeleiteten Steuerzwecke, -wirkungen und Steuertypen sind sowohl in der Finanzwissenschaft als auch von der Rechtswissenschaft anwendbar, womit möglicherweise der seit 50 Jahren bestehende Streit über den Zweck der Besteuerung überwunden werden kann. Die hier entwickelte Theorie wurde zwar aus dem Zusammenhang der Besteuerung mit der Wirtschaftspolitik entwickelt, sie ist aber absolut unpolitisch, weil bei ihr die vom Gesetzgeber gewünschten Zwecke, die in der Steuergestaltung zum Ausdruck kommen, einfach übernommen¹⁾ werden²⁾, ohne eine politische Priorität zwischen nicht vergleichbaren Zwecken herausfinden bzw. behaupten zu müssen, weshalb dann lediglich untersucht wird, wie der Gesetzgeber mit der Steuer seine Zwecke verwirklichen will. Es ist zu fragen, ob der Gesetzgeber die rechtmäßigen oder die rechtswidrigen Steuertypen bzw. -zwecke einsetzt.

Da die Finanzwissenschaft die Termini Sozialisierungssteuer, Handlungsverbots- bzw. Prohibitivsteuer auch kennt, bestehen zumindest im sprachlichen Bereich keine Fusionschwierigkeiten.

Die hier dargestellte Meinung soll natürlich nicht nur die Steuerrechts- und Finanzwissenschaft hinsichtlich ihres gemeinsamen Forschungsobjektes, der Steuer und einiger anderer Institutionen, einander annähern, was sich nur als ein Nebenprodukt ergeben hat, sie soll vor allem - de lege ferenda - eine Änderung der Auslegung, wenn nicht gar Neufassung der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO durch die Wissenschaft, die Rechtsprechung und den Gesetzgeber herbeiführen.

Das Hauptanliegen Enno Beckers war es einst gewesen, mit dem Tatbestandsmerkmal "zur Erzielung von Einkünften" die Steuern von den Geldstrafen etc. abzugrenzen. Wie bereits die frühere Rechts- und Finanzwissenschaft und Enno Becker selbst erkannte, ist ihm dies nicht in der gewünschten Weise geglückt, und zwar deshalb nicht, weil Becker aufgrund der damaligen Lehre (manche auch heute noch), nicht auf die unterschiedlichen Abgabentatbestände, sondern, wie damals üblich, auf die Zwecksetzung abgestellt hat, was zunächst durch die gebotene Eile erklärbar erscheint, aber, da Enno Becker trotz heftigster Kritik auf seiner Definition in tön in der Folgezeit bestand, durchaus als eine Fehlleistung angesehen werden kann. Allerdings konnte die frühere Kritik E. Becker keine bessere Lösung anbieten.

Die Steuerdefinition der Abgabenordnung tat nun solange ihre guten Dienste, als sich der steuerliche Interventionismus in Grenzen hielt. Durch das ständige Anwachsen der staatlichen Eingriffe in die Verhaltensweisen der Staatsbürger, sind jedoch die Steuerzwecke hinsichtlich ihrer Vielfalt und politischen Bedeutung der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO über den Kopf gewachsen, was nicht nur dazu geführt hat, daß der gesetzliche Steuerbegriff ständig angegriffen wurde - und daß man den Zweck der Steuer in unzähligen Abhandlungen aus der Steuerdefinition eliminieren wollte, sondern daß selbst die Rechtsprechung der Bundesgerichte mit dem Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" im Rahmen ihrer Verfassungsrechtsprechung nicht mehr zurecht kommt, was durch die kurzen Zitate bewiesen wurde. Die sogen. gesunde Rechtsentwick-

1) Daß der Steuerzweck objektiv aus der Gestaltung der jeweiligen Abgabe herausgelesen werden kann, wurde schon von verschiedenen Autoren gefordert, nur hat es bislang an einer überzeugenden Beweisführung gefehlt. vgl.: Andrae, Staatswirtschaftslehre S. 139 (siehe Zitat auf S.139); Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 22; Bub, Zwecke der Besteuerung S. 12; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 449; Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 6 Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 16, 19

2) so bereits Hensel, Steuerrecht S. 2 (siehe Zitat auf Seite 135 Anm. 1)

lung, auf die Enno Becker zur Ausfüllung des von ihm selbst als unbestimmt bezeichneten Kriteriums "zur Erzielung von Einkünften" gehofft hat, ist nicht eingetreten. Vielmehr hat diese Wortfolge in der Steuerdefinition zu allgemeiner Unsicherheit, zur Bildung von Sondermeinungen hinsichtlich der Abgabenarten und zu einem recht glitschigen Instrument der Rechtsprechung im allgemeinen Finanzrecht geführt.

Wie nun die grundlegende Nachprüfung der verschiedenen Literaturmeinungen ergab, liegt der grundlegende Unterschied zwischen Strafe und Steuer nicht im Zweck bzw. Finanzmotiv, weil dieses der Erdrosselungssteuer i. tr. S. und manch anderer politischen Abgabe ebenfalls ermangelt, sondern in den unterschiedlichen Abgabetatbeständen. Mit Strafen werden für kriminell bzw. rechtswidrig erklärte Handlungen bzw. Unterlassungen belegt, während Steuern in der Regel nur in den Finanzbereich der Staatsbürger eingreifen, in Sonderfällen aber auch erlaubte bzw. rechtmäßige ordnungszweckkonforme oder -widrige Handlungen bzw. Unterlassungen durch Belastung oder Entlastung zu lenken vermögen.

Die Herausarbeitung und Unterscheidung eines Handlungs- und Finanzbereiches einerseits und der grundlegenden Besteuerungszwecke andererseits, ergab jedoch nicht nur eine tatbestandsmäßige Trennung von Steuer und Strafe, sondern erbrachte im Vorbeigehen auch noch eine langgesuchte Grenze für den Steuerinterventionismus in bezug auf die grundrechtlich garantierte Handlungsfreiheit. Handlungserdrosselungssteuern sind - materiell betrachtet - Strafen und deshalb durch Strafen im formellen Sinne mit vorausgegangenem Handlungsverbot zu ersetzen.

Diese Grenzziehung könnte sich auch die Rechtsprechung zu eigen machen, sofern sie nicht eine bessere Lösung parat hat, die sie allerdings schon längst unter Beweis hätte stellen können. Sie ist auf jeden Fall besser als ein Rückgriff auf das Gemeinwohl und ähnliche Argumente, die die Rechtsordnung nicht ausschöpfen und die bislang von den Kritikern der obersten Rechtsprechung nur mangels besserer Erkenntnisse geduldet wurden.

h) Kurze Anmerkung zur Bedeutung dieser Ordnungs- und Finanzzweck-Tatbestandstheorie für den Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben

Nach der herrschenden Lehre sind viele der Ausgleichsabgaben deswegen keine Steuern, weil diese primär ordnungspolitisch und nicht fiskalisch motiviert seien. Geht man von der traditionellen Theorie weg und betrachtet die Ausgleichsabgaben unter dem Gesichtspunkt, ob der Staat mit denselben lediglich in den Finanzbereich der Bürger oder ob er in den Handlungsbereich der Bürger eingreifen möchte, so kommt man schnell zu der Überzeugung, daß die Ausgleichsabgaben, die ja dem Finanzausgleich innerhalb der Wirtschaft bzw. den Bürgern schlechthin dienen sollen, in den meisten Fällen, wenn man von einzelnen Besonderheiten abieht, reine Finanzaufbringungsabgaben sind¹⁾, die den Zweck haben, die Ausgleichstöpfe möglichst umfassend zu füllen, während mit ihnen auf die Handlungen der Bürger in der Regel kein Einfluß genommen werden soll.

Die Ausgleichsgesetzgebung ist deshalb allerhöchste fiskalische bzw. reine Finanzgesetzgebung, weshalb die von der Rechtsprechung entwickelte und häufig von der Literatur übernommene Auffassung vom nichtfinanzrechtlichen, wirtschaftslenkenden Charakter der Ausgleichsabgaben nicht akzeptiert

1) "Es läßt sich nicht verkennen, daß auch bei der Aufbringung von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben (zweckgebundene) Einkünfte aufgrund öffentlich-rechtlicher Geldzahlungspflicht erzielt werden. Insofern sind die Ausgleichsabgaben tatsächlich "steuerähnlich". zit.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 212 f

bzw. weiterempfohlen werden kann. Diese Auffassungen basieren zum einen auf einer systematisch falschen Steuerdefinition und zum anderen wird außerdem das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" in der Rechtsprechung so uneinheitlich, ja widersprüchlich angewendet, daß diese zurecht heftigsten Angriffen ausgesetzt war.

Deshalb kann den Ausgleichsabgaben im System der öffentlichen Abgaben entgegen der bisherigen Rechtsprechung kein selbständiger Platz zugewiesen werden, sondern es ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Steuer, ein finanz- oder versicherungsrechtlicher Beitrag, eine Ersatzabgabe oder ein sonstiger Abgabentyp vorliegt.

Die Tatsache allein, daß die Ausgleichsabgaben wirtschafts- oder sozial- bzw. ordnungspolitisch motiviert sind, reicht nicht aus, diese systematisch zu verselbständigen. Zum einen ist der Zweck einer Abgabe nicht die Abgabe selbst. Zum anderen gibt es Steuern, die ebenfalls hochgradig ordnungspolitisch motiviert sind, und außerdem wird der ordnungspolitische Zweck der Ausgleichseinrichtung in aller Regel erst durch die Verausgabung der Mittel erreicht, so daß die Ausgleichsabgaben von vornherein nur fiskalisches Mittel zum Zweck sind. Ja man müßte diejenigen Ausgleichseinrichtungen, die nicht zweckpolitisch motiviert sind, für rechtswidrig erklären. Einkommensumverteilungen ohne Zweckangabe sind von vornherein rechtswidrig, womit nicht gesagt sein soll, daß auch die politisch motivierten Ausgleichseinrichtungen rechtmäßig sind.

Außerdem gibt es eine ganze Reihe von Ausgleichsabgaben, wie z.B. die Lastenausgleichsabgaben, die Aufbringungsumlage, die Heizölsteuer, die Brenn- und Materialsteuer, die Abschöpfungen, die Intendanturweinabgabe von Rheinland/Pfalz, die Fettsteuer u.a., die zwar hochgradig ordnungspolitisch motiviert sind bzw. waren im Sinne der traditionellen Theorie, deren Finanz- bzw. Steuercharakter aber heute von fast niemanden mehr bezweifelt wird, was die Unhaltbarkeit der traditionellen Steuerauffassung erneut beweist.

Wenn nun fast alle Ausgleichsabgaben zu reinen Finanzaufbringungszwecken eingesetzt werden, so gibt es doch einige unter ihnen, die ordnungspolitisch im Sinne der obigen Theorie, also handlungslenkend eingesetzt werden, indem ordnungstechnische Elemente in die Finanzaufbringungsabgaben eingebaut wurden oder die gesamte Abgabe handlungssteuernd eingesetzt wird.

Und zwar:

- Die Abschöpfung der EVSt'en bei der Einfuhr von Waren, durch die die ordnungszweckkonforme Handlung Einfuhr je nach Lage des Inlandbedarfs und -preisniveaus gedrosselt wird, ohne daß aber das Einführen von Waren damit unterbunden bzw. verboten werden soll, wie dies z.B. beim Prohibitivzoll der Fall wäre¹⁾.
- Die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch, mit der ein ordnungszweckwidriges Schlachten von Tieren außerhalb von Schlachthausgemeinden mit anschließender Einfuhr so gut wie verhindert werden soll²⁾.
- Die Brennsteuer, die die Erzeugung von Alkohol in Großbetrieben zugunsten der Klein- und Mittelbetriebe mit einer progressiven Tarifgestaltung belastete, um eine Einschränkung der Alkoholerzeugung zu erreichen.
- Die sogen. Ehestandsbeihilfe (Junggesellensteuer 1933) des Dritten Reichs.
- Die Malz- und Hektoliterabgabe des Reichsnährstandes, die ebenfalls aus wettbewerbspolitischen Gründen progressiv gestaffelt war, um Marktkonzentrationen zu verhindern.
- Die Natur-Kunstkautschuk-Ausgleichseinrichtung, mit der ebenfalls der Import von Naturkautschuk gedrosselt wurde bzw. werden sollte.

1) siehe später die ausführlichere Erörterung auf Seite 301

2) siehe später die ausführlichere Erörterung auf Seite 307

- Der Reportausgleich des Getreidepreissetzes von 1959/60, mit dessen Ausgleichsabgabe die Verarbeitung von Getreide in den Monaten Juli bis Nov. 1959 eingeschränkt werden sollte, um sie umgekehrt in den Monaten Februar bis Juni 1960 zu fördern.
- Die Schrottausgleichskasse der Montan-Union, die den Verbrauch von Schrott zu drosseln und die Substitution durch Roheisen herbeizuführen versuchte.

Alle diese ordnungspolitisch motivierten bzw. ausgestalteten Ausgleichsabgaben, mit denen bestimmte ordnungszweckwidrige Handlungen eingeschränkt werden, sind jedoch bis auf die Ausnahme der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch nur auf Handlungs-drosselung angesetzt worden, so daß sie weder durch Verbote und Strafen hätten ersetzt werden müssen, noch ein institutioneller Formmißbrauch vorlag, weshalb dieses normative Problem hier nicht weiter untersucht wird.

5. Das Begriffsmerkmal "ohne Gegenleistung für eine besondere Leistung zu sein" - der Grundsatz der Voraussetzungs- bzw. Entgeltlosigkeit der Besteuerung

Eine Geldleistungspflicht darf, um die Tatbestandsmerkmale einer Steuer zu erfüllen, nach der herrschenden Lehre und dem Gesetzestext der Reichsabgabenordnung keine "Gegenleistung für eine besondere Leistung" sein, sonst sind diese entweder Gebühren für die besondere Inanspruchnahme der Verwaltung oder Beiträge, was Enno Becker in einem Beisatz zur eigentlichen Steuerdefinition besonders klarstellen wollte.

Das Tatbestandsmerkmal "ohne Gegenleistung für eine besondere Leistung zu sein" beinhaltet den Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit bzw. der generellen Entgeltlichkeit der Besteuerung¹⁾, nach denen die Erhebung der Steuer im Gegensatz zu den sogen. "Kausalabgaben"²⁾ an keine andere Voraussetzung geknüpft ist als an das Unterworfensein der Staatsbürger unter die Finanzhoheit des abgabeberechtigten öffentlichen Gemeinwesens. Steuern werden ohne Anspruch auf eine Gegenleistung "schlechthin zur Vermehrung der Staatseinkünfte auferlegt"³⁾.

Steht eine Geldleistungsverpflichtung in einem "Tausch- bzw. gegenseitigen Schuldverhältnis"⁴⁾ zu einer öffentlichen Leistung, so handelt es sich nach herrschender Lehre bei dieser Geldleistungspflicht um keine Steuer, sondern um Gebühren, Beiträge oder eine sonstige Abgabenart.

Das Tatbestandsmerkmal "ohne Gegenleistung für eine besondere Leistung zu sein" stellt nach der herrschenden Lehre somit ein konstitutives Element der Steuerdefinition dar, welches von Enno Becker aus dem finanzwissenschaftlichen Schrifttum übernommen wurde, das damals zwischen all-

1) besonders betont bei: Wagner, Finanzwissenschaft II S. 139 ff; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft (2) S. 95; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 19 zu § 1; Fleiner, Institutionen S. 421; Mayer, Verwaltungsrecht I S. 316; Hensel, Steuerrecht S. 2; Neumark, Steuer I S. 94; Blumenstein, Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 117; Merk, Steuerschuldrecht S. 6; Waldecker, Steuerrecht S. 15; Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 319; Becker, Die Reichsabgabenordnung (1) S. 8; Jellinek, Verwaltungsrecht S. 393

2) vgl.: Blumenstein, System des Steuerrechts S. 2

3) zit.: Mayer, Verwaltungsrecht I S. 316

4) Zur Frage, ob bei den Gebühren und Beiträgen ein echtes Tausch- bzw. gegenseitiges Schuldverhältnis vorliegt, siehe die Ausführungen auf Seite 159.

gemeinen und besonderen öffentlichen Leistungen unterschied¹⁾, um die von ihr kreierten Begriffe der Gebühr und des Beitrags systematisch abgrenzen zu können, wenn es auch bis heute ungeklärt ist, durch was sich die sogen. allgemeinen von den besonderen Leistungen in technisch-ökonomischer Hinsicht unterscheiden²⁾.

Die Unterscheidung zwischen den sogen. allgemeinen und den besonderen Leistungen der öffentlichen Gemeinwesen wurde aber auch durch die Existenz der sogen. Zwecksteuer im traditionellen Sinne, das heißt der Steuer, deren Aufkommen mit Hilfe einer Bindungs- bzw. Verwendungsklausel zur Finanzierung einer ganz bestimmten öffentlichen Leistung verwendet werden soll, notwendig. Nach herrschender Lehre und ständiger Rechtsprechung der Bundesgerichte stellt die Zweckbindung eines Steuerertrages an ein bestimmtes zu finanzierendes Objekt, keine den Steuerbegriff ausschließende Gegenleistung dar, da es an der Unmittelbarkeit der Gegenleistung fehle³⁾.

Diese Unterscheidung zwischen Zwecksteuern, Gebühren und Beiträgen erweist sich jedoch nicht als ausreichend, um die Steuern von den Kausalabgaben abgrenzen zu können⁴⁾. Die Frage, ob eine Abgabe wegen einer besonderen Gegenleistung oder ob eine Abgabe zur Finanzierung einer besonderen Leistung erhoben wird, läßt sich nur noch sehr schwer dann unterscheiden, wenn eine durch eine Zwecksteuer finanzierte staatliche Leistung den Abgabepflichtigen selbst zugute kommt, und/oder wenn Beiträge und Gebühren als Vorschüsse erhoben werden. Dies wurde und wird besonders in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur badischen Weinabgabe⁵⁾ und dem noch andauernden Streit um die sogen. Kammerbeiträge deutlich⁶⁾.

Am Kriterium "ohne Gegenleistung für eine besondere Leistung zu sein" wurde deshalb bereits frühzeitig Kritik geübt, so insbesondere wieder von Nawiasky, der den Begriffsgegensatz - allgemeine contra besondere - Leistung zu Recht für zu unbestimmt hält und das umstrittene Kriterium durch die Formulierung "ohne besonderen Zusammenhang mit einem ihr (gemeint: die öffentliche Verwaltung) erwachsenden Aufwand"⁷⁾ ersetzt sehen möchte.

Mit dieser Formulierung schließt aber Nawiasky die Zwecksteuern im traditionellen Sinn auch aus der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO aus, weil diese auf jeden Fall in Beziehung zu einem Aufwand stehen.

Trotzdem ist die Formulierung von Nawiasky richtiger, wenn auch auf die Frage, wie nun die all-

1) siehe die Ausführungen und Anm. 1 auf Seite 163

2) gleiche Feststellung: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 14, 26; Nawiasky, Einiges über steuerrechtliche Grundfragen S. 445; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 16

3) so die h.M.: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 8 zu § 1; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 b zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 6, 7 zu § 1; Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 66 zu Art. 105 GG; v. Eheberg, Zwecksteuern S. 1232; Lampe, Zwecksteuern S. 1189; u.v.a.m.; BVerfGE 7, S. 254 f; 9 S. 300; BFH Bd. 57 S. 473;

Kritik zum traditionellen Zwecksteuerbegriff: Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 2; Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke S. 20

4) siehe die folgenden Ausführungen zum Beitragsbegriff.

5) in welcher die Badische Landesregierung einen Beitrag sah, während das Bundesverfassungsgericht eine Sonderumsatzsteuer annahm und diese für nichtig erklärte. Vgl. BVerfGE 7, S. 244 ff

6) siehe die Anm. 5, 6 auf Seite 155

Zur Klarheit der Literaturmeinungen und Rechtsprechung, zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 28 "Die praktisch wichtigsten Merkmale des Steuerbegriffs sind diejenigen, welche die Steuern von den Gebühren und Beiträgen unterscheiden sollen. Fast alle Begriffsbestimmungen der Steuer befassen sich mit ihnen. Trotzdem sind die Merkmale, die von den Schriftstellern in dieser Frage angeführt werden, die unklarsten des gesamten Steuerbegriffs."

7) zit.: Nawiasky, Einiges über steuerrechtliche Grundfragen S. 445

gemeinen von den beitrags- und gebührenausschüttenden Leistungen des Staates zu trennen sind, erst bei der Erörterung dieser Begriffe eingegangen werden soll¹⁾).

Umstreitbar ist das Kriterium "ohne Gegenleistung für eine besondere Leistung zu sein" aber nicht nur hinsichtlich der Abgrenzungsfunktion gegenüber den Beiträgen und Gebühren, sondern auch hinsichtlich der Frage, ob der im Rahmen der Erhebung von Zwangsanleihen erworbene Rechtsanspruch auf Rückzahlung bzw. auf den Erhalt von verbrieften Rückzahlungsrechten (Wertpapiere) ebenfalls eine "besondere Gegenleistung" im Sinne des § 1 Abs. 1 AO darstellt, was von der herrschenden Lehre angenommen²⁾, aber von Wacke mit guten Gründen bestritten wird³⁾.

6. Abschnitt - Der finanzrechtliche bzw. allgemeine Beitrag - Begriff und Wesen

I. Vorbemerkung

Die Klärung des Begriffs Beitrag und seine Abgrenzung zur Steuer und Gebühr stellt ein umkämpftes Kapitel⁴⁾ in der Geschichte des allgemeinen Finanzrechts dar, welches erst in jüngster Zeit zu einer wissenschaftlichen Kontroverse über den Rechtscharakter der Kammerbeiträge geführt hat, wobei Vogel u.a.⁵⁾ die Auffassung vertreten haben, daß es sich bei den Kammerbeiträgen um eine Steuer handle, während Klein, Hummel, Heyen u.a., das OVG Münster mit der höchststrichterlichen Rechtsprechung⁶⁾ in den Kammerbeiträgen echte oder parafiskalische Beiträge sehen bzw. sehen wollen.

1) siehe die Ausführungen auf Seite 161 f

2) vgl. Anm. 8 auf Seite 88

3) vgl. Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 11

4) "Eigentlich ist die Diskussion, die F.J. Neumann mit der Einführung des Terminus 'Beiträge' auslöste, noch immer nicht völlig abgeschlossen." zit.: Fecher, Zweckbindung S. 99

5) vgl.: Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 491 ff; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 139, 157; Nawiasky, Der Steuerbegriff Sp. 256; Lübeck, Das Abgabewesen S. 50; Lotz, Finanzwissenschaft S. 270; De Viti de Marco, Finanzwirtschaft S. 63; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 236 "steuerfinanzierte Verbandsumlage, Quasisteuer"; Neumark, Steuer I S. 94; ders., Vom Wesen der Besteuerung S. 9; Schmolders, Finanzpolitik S. 292 "steuerähnliche Abgabe"; Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung S. 131 "steuerähnliche Abgabe"; Heinig, Das Budget II S. 363; v. Kleinwächter, Finanzwissenschaft S. 90; Jörg, Parafiskalität S. 16 "delegiertes Steuerrecht"; v. Rosen-v. Hoewel, Gebühren, Beiträge S. 455 "kein Beitrag im traditionellen Sinn"; Mann, Deutsche Finanzwirtschaft zit. S. 79 "Hier soll nicht diskutiert werden, ob diese Zwangsbeiträge Steuern sind. Es genügt die Feststellung, daß sie wie Steuern wirken." Herrmann, Intermediäre Finanzgewalten S. 6 "Quasisteuer"

6) vgl.: Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 315 ff "parafiskalischer Beitrag"; Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 288 ff; Hummel, Grenzen der Beitragspflicht S. 333 f; Bremer, Kammerrecht der Wirtschaft S. 28, 94 ff; Kühn, Abgabenordnung Anm. 2 zu § 1; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 11 zu § 1; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spöcker, Reichsabgabenordnung Anm. 21 zu § 1; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 57 f; Büchner, Beiträge S. 237; v. Eheberg, Zwecksteuer S. 1232; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 69; Meusch, Handwerkskammer S. 51; Hettlage, Beiträge S. 730 "Umlage"; u.a.m.

BVerfGE 15, S. 235 ff; BVerwGE 23, S. 304 ff; BFH, U.v. 11. Mai 1965 - BStBl. 1965 III S. 450 ff; OVG Münster, U.v. 22. Juli 1959 NJW 1960 S. 182

Der Beitragsbegriff ist seit jeher umstritten. Bereits Riewald führt aus, daß es sich schon bei Erlass der Reichsabgabenordnung nur schwer erklären ließe, warum nur die von den Kirchen, nicht aber die von anderen öffentlich-rechtlichen Verbänden auferlegten Beiträge, Steuern sein sollen¹⁾. Der Abgabencharakter der Kirchensteuer ist aber neuerdings selbst umstritten.²⁾

Nicht minder umstritten und bezweifelbar ist auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu der, der Reblausbekämpfung dienenden Badischen Weinabgabe, welche vom Badischen Parlament als Beitrag bezeichnet, vom Bundesverfassungsgericht aber als Sonderumsatzsteuer für verfassungswidrig erklärt wurde³⁾ und dabei auch auf Kritik gestoßen ist⁴⁾.

Ungeklärt ist schließlich auch die Frage, ob denn die sogen. Umlagen des Wirtschaftsverwaltungsrechts Beiträge oder Zwecksteuern im traditionellen Sinne sind, was auch für die Kraftfahrzeugsteuer nach Ansicht verschiedener Wissenschaftler problematisch ist⁵⁾⁶⁾

Noch problematischer ist indessen die Abgrenzung zwischen den Beiträgen und den Ausgleichsabgaben⁷⁾. Beide Abgabearten dienen der Vorteilsausgleichung, wenn auch beklagenswerterweise die Rechtsprechung selten eine Assoziation zwischen den Beiträgen und den Ausgleichsabgaben hergestellt hat. Ihre gegenseitige Abgrenzung oder Aufhebung hängt deshalb von der exakten Definierung des Beitragsbegriffes ab, worüber die Meinungen wiederum auseinandergehen.

Neben Autoren, die eine selbständige Existenz des Abgabentyps Beitrag bezweifeln⁸⁾ oder ablehnen⁹⁾, wird in der Literatur von einer ganzen Reihe von Autoren betont, daß das Beitragswesen im System der öffentlichen Abgaben eine problematische Stellung einnehme¹⁰⁾, weil sich insbesondere in der Praxis die Trennung von Steuern, Gebühren und Beiträgen nicht sauber durchführen lasse.

1) vgl.: Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1

2) Für Beitragscharakter der Kirchensteuer treten die auf Seite 103 Anm. 3 zitierten Autoren ein.

3) vgl.: BVerfGE 7, S. 244 ff

4) vgl.: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 122

5) für Steuer h.M.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 6 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 6 zu § 1; Hettlage S. 729 spricht von "Gruppensteuer", Haller, Die Steuern S. 344 von "Beitragssteuern".

Unentschieden auch: Riewald, Reichsabgabenordnung zit. Anm. 4 zu § 1 "Gewisse Zwecksteuern weisen Verwandtschaft mit den Beiträgen... auf, z.B. Kraftfahrzeugsteuer... Hier gegen die materiellen Begriffe der Steuer und des Beitrags ineinander über."

für Beitrag: Lampe, Gebühren, Beiträge S. 18; ders., Zwecksteuern S. 1190; Fecher, Zweckbindung S. 129 (m.w.H.), S. 107 "Sonderabgabe"; Andreae, Staatswirtschaftslehre S. 130 "Gebühr"; Haller, Äquivalenzprinzip S. 251 "Kostenbeitrag"

6) so möchte Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 21 andererseits die Feuerschutzsteuer, deren Erträge für Brandschutzzwecke verwendet werden, "ihrem Charakter nach den Beiträgen" zurechnen

7) vgl. die Literaturmeinungen auf Seite 75 f

8) vgl.: Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Wagner, Finanzwissenschaft II S. 35; Andreae, Staatswirtschaftslehre S. 127; Matthias, Gebühren und Beiträge S. 170

9) so: Lotz, Finanzwissenschaft S. 265, 292; Jessen, Finanzwissenschaft S. 83; De Viti de Marco, Finanzwirtschaft S. 61 "Sondersteuer"; RGE 17, S. 245; 22, S. 291 "Das Reichsgericht hat wiederholt entschieden, daß die Beiträge der Angrenzer zu den auf sie zu repartierenden Kosten der Straßenanlage... den Charakter von Steuern haben."

10) vgl.: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 57 f; Hettlage, Beiträge S. 728; Klein, Rechtsprechung des BVerfG II S. 19; Hummel, Grenzen der Beitragspflicht S. 333 f; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Büchner, Beiträge S. 226; Zeitel, Gebühren S. 228; u.a.m.

Auch die Rechtsprechung ist sich ihrer Sache nicht immer ganz sicher, zumal sie mit einer ganzen Reihe von Beitragsbegriffen arbeitet.

Im folgenden Kapitel soll deshalb zunächst einmal rein theoretisch geklärt werden, was in der Literatur und der Rechtsprechung alles zum Begriff des Beitrags gerechnet wird. In einer kritischen Würdigung der verschiedenen Meinungen soll dann die Spreu vom Weizen getrennt werden.

II. Die Begriffsmerkmale des finanzrechtlichen Beitrages

Eine Definition dessen, was als Beitrag rechtlich klassifiziert werden soll, läßt sich zur Zeit weder in einem geltenden Bundesgesetz noch in einem Landesgesetz finden. Das ehemalige preußische Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 enthält¹⁾ in seinem § 9 eine Definition, welche auf Friedrich Julius Neumann²⁾ zurückgeführt werden kann, die jedoch heute nur noch "klassischen" Wert besitzt.

"Die Gemeinden können behufs Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden³⁾, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltungen erheben. Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen."

Heute maßgeblich ist der Beitragsbegriff, wie ihn die allgemeine Verwaltungslehre entwickelt hat⁴⁾ bzw. noch zu entwickeln hat, da sich die Literatur durchaus nicht einig ist.

Einig ist man sich jedoch darüber, daß der Begriff des Beitrags als Gegensatz zum Begriff der Steuer und aus der Steuerdefinition des § 1 AO abgeleitet werden muß, der Beitrag somit eine Art Negativ zum Steuerbegriff darstellt. Deshalb muß man den Beitragsbegriff auch als einen vom Grundgesetz adoptierten Begriff ansehen, insbesondere wenn man dies für die Steuerdefinition vertritt, wie dies die wohl herrschende Lehre und die Rechtsprechung tut⁵⁾.

Als das entscheidende Kriterium zur Abgrenzung der Steuer von den Beiträgen und umgekehrt wird in der Steuerdefinition des § 1 AO die Wortfolge angesehen, daß Steuern keine "Gegenleistung für eine besondere Leistung" sind, während dies bei den Gebühren und Beiträgen der Fall sei⁶⁾. Diese Wortfolge reicht jedoch nicht aus, um den Beitragsbegriff exakt zu definieren.

Da es nun im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, aber auch nicht notwendig ist, eine Vielzahl von Definitionen, Meinungen und Argumenten der Literatur zu zitieren⁷⁾, soll zunächst von der Be-

1) vom 14. Juli 1893 Pr.GBl. S. 152

2) vgl.: F.J. Neumann, Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt, 1874 S. 65; ders., Die Steuer und das öffentliche Interesse, 1887 S. 325 ff

3) Daß Beiträge nur von Gewerbetreibenden und Grundstückseigentümern erhoben werden dürfen, wird heute allgemein nicht mehr vertreten; statt vieler: Hettlage, Beiträge S. 728

4) vgl.: Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 289

5) vgl. die Anm. 6 auf Seite 93

6) vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. A I zu § 1; Kruse, Steuerrecht I (1) S. 17; u.a.m.

7) dies ist ausführlich geschehen bei: Klein Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 315 ff; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 119 ff

griffsbestimmung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts ausgegangen werden, die im großen und ganzen die Meinung der Literatur repräsentieren, und versucht werden, diese Definition in einer systematischen Aufgliederung in ihre Einzelbestandteile zu zerlegen, zu erläutern, auf ihre Systemtauglichkeit zu prüfen und nötigenfalls in eine neue Beitragsdefinition umzuschmelzen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Beiträge Geldleistungen, die eine öffentlich-rechtliche Körperschaft zur vollständigen oder teilweisen Deckung der Aufwendungen denjenigen als Gegenleistung auferlegt, denen von einer Veranstaltung besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen¹⁾. Ergänzend führt das Gericht noch aus, daß dort, wo einer öffentlichen Abgabe der Charakter eines Beitrags zukommt, sich in aller Regel auch diese Bezeichnung finde²⁾.

Diese Definition setzt sich aus einer Reihe von Einzelbestandteilen zusammen, welche teilweise mit den Auffassungen der Literatur über das Wesen der Beiträge übereinstimmen, teilweise aber verschieden ausgelegt werden. Entscheidend ist dabei wieder, daß nicht die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts über das Wesen der Beiträge maßgebend ist, sondern nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der materielle Kern einer Abgabe, wie er von der Lehre entwickelt wurde.

Die Beitragsdefinition des Bundesverfassungsgerichts und diejenigen der Literatur lassen sich in folgende Bausteine aufgliedern, die auf ihre Systemrichtigkeit beurteilt werden sollen.

1. Die Geldleistungspflicht

Völlig eindeutig ist zunächst das Kriterium der Geldleistungspflicht und die hoheitliche Auflegung derselben. "Naturalbeiträge" kann es deshalb nach deutschem Recht nicht geben³⁾.

2. Das öffentlich-rechtliche Gemeinwesen

Beim öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen beginnen jedoch schon die Streitigkeiten. Während die herrschende Meinung den Terminus "öffentlich-rechtliches Gemeinwesen bzw. Körperschaft" bei den Beiträgen unterschiedslos auf Gebietskörperschaften wie sonstige rechtsfähige Verwaltungseinheiten anwendet⁴⁾, möchten Klein, Hummel, Bönnemann, Büchner, Schmolders u.a. das OVG Münster die öffentlichen Beiträge nach der Art des Abgabengläubigers in "normale" und "parafiskalische", "hilfsfiskalische"⁵⁾ Beiträge einteilen⁴⁾, weil der gängige Beitragsbegriff auf die Beiträge der Mitgliederkörperschaften einfach nicht passe⁶⁾, während Klein und das OVG Münster nur

1) vgl.: BVerfGE 7, S. 254 f; 9, S. 297, 300; 14, S. 317;

BFH, U.v. 16. Juli 1965 - BStBl. 1965 III S. 563

2) so auch; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 54

3) vgl. die Ausführungen zum Problem "Naturalsteuer" auf Seite 98 f

4) statt vieler; Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 5 zu § 1

5) so; Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 319; OVG Münster, U.v. 22. Juli 1959 - NJW 1960 S. 182; Bönnemann, Arbeitgeberbeitrag S. 181; Schmolders, Finanzwissenschaft S. 1289; Büchner, Beiträge S. 236; auch; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1, welcher seinen Begriff der Verwaltungsabgaben nur auf die Beiträge und Gebühren der Gebietskörperschaften angewendet wissen will, der jedoch nicht von parafiskalischen Beiträgen spricht.

6) so; Hummel, Grenzen der Beitragspflicht S. 334

mit einer Behauptung arbeiten, aber offensichtlich an den Begriff der "Verbandslast" denken, ohne diesen jedoch zu erwähnen.

3. Als Gegenleistung für

Das Begriffsselement "als Gegenleistung für" ist in der Literatur bereits heftig umstritten. So führen sehr viele Autoren aus, daß die Beiträge ein "spezielles Entgelt" bzw. eine Gegenleistung seien¹⁾.

Gegen diese Auffassung wenden sich jedoch Stähler u.a., weil der Begriff "Entgelt" aus rechtlicher Sicht zu sehr an einen Kaufvertrag oder einen Tausch erinnere, in deren Rahmen Entgelte bzw. Gegenleistungen erbracht würden, was jedoch bei den Beiträgen nicht der Fall sei. Beiträge würden nämlich einseitig und hoheitlich dem Abgabepflichtigen auferlegt, und zwar ohne daß der Abgabepflichtige die öffentliche Leistung anerkenne und ohne daß eine Übereignung stattfinde, so daß das öffentlich-rechtliche Schuldverhältnis der Beitragsleistung weder mit einem tauschwirtschaftlichen Entgelt noch mit dem do-ut-des Prinzip etwas gemeinsam habe²⁾.

In Wirklichkeit lägen bei der Beitragserhebung die entscheidenden Wesensmerkmale des Tausches - nämlich die freiwillige Hingabe zweier Leistungen - nicht vor, zumal die beitragspflichtige Leistung ja öffentliches Eigentum bleibt.

Auch Zeitel empfindet es als widersprüchlich, gleichzeitig von einem speziellen Entgelt und von einer öffentlichen Abgabe zu sprechen³⁾.

Der Auffassung von Stähler und Zeitel ist insofern zuzustimmen, soweit es um die Einhaltung von sauberen Begriffen geht, denn von Entgelt sollte man nur dann sprechen, und wird in dieser Arbeit nur dann gesprochen, wenn "privatwirtschaftliche" Preise bzw. Entgelte gemeint sind. Nicht zu leugnen ist jedoch die Tatsache, daß dem beitragsauslösenden Vorgang ein Wertaustauschakt bzw. eine Vorteilszuwendung zugrunde liegt. Zu dem beitragsauslösenden Vorgang sollen diejenigen "beitragen", die aus diesem Vorgang "besonderen wirtschaftlichen Nutzen"⁴⁾ haben.

-
- 1) vgl.: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 8 zu § 1; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 19 zu § 1; Wolff, Verwaltungsrecht I S. 217; Mayer, Verwaltungsrecht I S. 315; Fleiner, Institutionen S. 423; Jellinek, Verwaltungsrecht S. 391; Hettlage, Beiträge S. 728; Hensel, Steuerrecht S. 2; Crisolli, Steuerrecht S. 12; Strutz, Gebühren S. 626; Wagner, Finanzwissenschaft II S. 37; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I (2) S. 29; ders., Gebühren S. 204; Weddigen, Finanzwissenschaft S. 95; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 37 "Verwaltungsentgelt"; u.v.a.m.
- 2) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 107 ff, 191 ff; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 120; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 146, 162; Jessen, Finanzwissenschaft S. 82; Schmolders, Finanzpolitik S. 282, 292; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 232; Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 16; ders., Steuer I S. 94; ders., Öffentliche Einnahmen S. 330; Recktenwald, Gebühren und Beiträge Sp. 649; Forsthoff, Lehrbuch S. 439; Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 27; Büchner, Beiträge zit. S. 238 "Zur Erklärung ihres Wesens kann der Grundsatz der Entgeltlichkeit nicht herangezogen werden,"; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I zit. S. 69 "Beiträge sind öffentliche Abgaben, die nicht als Leistungsentgelt, sondern außerhalb eines Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung... aufgebracht werden." "Die Erhebung eines Beitrags setzt keinen Leistungsaustausch voraus." zit.: VG Freiburg, U.v. 4.5.1961

3) vgl.: Zeitel, Gebühren S. 227

DVB1. 1961 S. 597

4) zit.: BVerfGE 9 S. 297

Bei dem beitragsauslösenden Vorgang findet aber kein privatrechtlicher Kauf oder Tausch noch eine bürgerlich-rechtliche Übereignung und auch kein öffentlich-rechtlicher Tausch von Leistungen statt, so daß das Merkmal "als Gegenleistung für" in der Beitragsdefinition des Bundesverfassungsgerichts unbrauchbar ist.

4. Die öffentliche Veranstaltung bzw. Einrichtung

Das Bundesverfassungsgericht führt in seiner Rechtsprechung zum Beitragsbegriff weiter aus, daß dieselben für eine "öffentliche Veranstaltung", "öffentliche Einrichtung" oder ein "öffentliches Unternehmen" erhoben werden würden, wobei die Literatur dieselben Begriffe benutzt¹⁾.

Was darunter genau zu verstehen ist, wird nicht näher ausgeführt. Die Rechtsprechung setzt jedoch den Begriff der "öffentlichen Einrichtung" mit demjenigen der beitragspflichtigen Leistung gleich, das heißt, die allgemeinen Beiträge werden zur Finanzierung einer bestimmten Verwaltungshandlung, der sogen. öffentlichen Veranstaltung etc. erhoben. Dies ist jedoch zu ungenau, weil jede Verwaltungsaktivität eine öffentliche Veranstaltung ist, aber auch nicht richtig, weil nicht jede öffentliche Veranstaltung bzw. Einrichtung das Recht zur Beitragserhebung gibt.

Das Kriterium der öffentlichen Veranstaltung bzw. Einrichtung enthält zwei Elemente, nämlich einmal ein personelles, welches die Frage nach dem Initiator, dem Organisator und dem wirtschaftlichen Träger der öffentlichen Veranstaltung aufwirft, und zum anderen ein sachbezogenes Kriterium, welches die Frage nach der beitragspflichtigen Leistung stellt¹⁾.

Einigkeit besteht zunächst darüber, daß der Initiator einer "beitragsfähigen" Veranstaltung nur der Gesetzgeber sein kann, denn nach ständiger Rechtsprechung und Lehre²⁾ dürfen Beiträge nur aufgrund von Gesetzen erhoben werden, was bedingt, daß die beitragspflichtige öffentliche Veranstaltung ebenfalls im Gesetz zumindest erwähnt sein muß. Organisator dieser öffentlichen Veranstaltungen ist nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz die Verwaltung, welche die Gesetze auszuführen hat.

Mit der Aufzählung dieser beiden "Personengruppen" ist zwar Literatur und Rechtsprechung zufrieden, es bleibt jedoch die Frage zu klären, wer im Rahmen dieser beitragsauslösenden Veranstaltungen die beitragspflichtige Leistung erbringt.

In der Literatur und in der Rechtsprechung wird die Erstellung der beitragspflichtigen Leistung meistens der Verwaltung zugerechnet bzw. aufgelegt, welche die öffentliche Einrichtung zur Verfügung stellt³⁾, was jedoch nach der Auffassung einiger Autoren nicht in allen Fällen der Fall sein müsse.

Es gäbe nämlich eine ganze Reihe von Fällen, auf die im einzelnen noch zurückzukommen sein wird, in denen die beitragspflichtige Leistung nicht von der Verwaltung erbracht werde,

1) Ausnahme bereits O. Mayer, Verwaltungsrecht II S. 230, welcher ansatzweise seinen Begriff des öffentlichen Unternehmens in eine institutionelle Komponente, nämlich die organisierende Verwaltungseinheit, und in eine funktionale Komponente, nämlich die eigentliche Tätigkeit, aufteilt. So auch: Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492; ders., Öffentliche Wirtschaftseinheiten in privater Hand, S. 32 ff

2) statt vieler: BVerfG, B.v. 20. Okt. 1966 - BVerfGE 20 S. 257 ff

3) BVerfGE 7, S. 255; 9, S. 297; vgl. auch den Begriff der Verwaltungsabgabe von Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1

sondern die Exekutive lediglich die "öffentliche Veranstaltung" organisiere, während die Leistung bzw. der beitragspflichtige Aufwand von Personen des privaten Rechts erbracht wird, wie z.B. bei den Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen von Bodenumlegungen und bei der Sanierung von Marktsituationen durch Stilllegungen¹⁾.

5. Die beitragsfähige und beitragspflichtige Leistung

Wenn das Bundesverfassungsgericht, die Steuerdefinition des § 1 AO und die Literatur die Beiträge als "Gegenleistung für eine besondere Leistung" bezeichnen, so muß das beitragerhebende Gemeinwesen zunächst selbst eine Leistung erbracht haben oder noch erbringen, welche den Rechtfertigungsgrund für die Erhebung der Beiträge bildet, wobei es rechtlich unerheblich ist, ob die Beiträge als Vorauszahlung oder als Nachzahlung erhoben werden²⁾.

Der Begriff der öffentlichen Leistung ist in der Rechtswissenschaft aber noch sehr unaufgeklärt. Wenn man auch vom grundsätzlichen betrachtet weiß, was unter dem Begriffskern der öffentlichen Leistung verstanden werden soll, so fehlt es doch ganz entscheidend an einer Definition derselben. Zu Recht bemerkt Wolff: "Eine befriedigende Definition der Leistungsverwaltung ist noch nicht gelungen. Ihre Hauptschwierigkeit liegt in der Unbestimmtheit des Leistungsbegriffs"³⁾.

Die herrschende Verwaltungsrechtslehre versucht dem Leistungsbegriff aus einer Entgegensetzung der sogen. Ordnungs- bzw. Eingriffs- von der Leistungsverwaltung i.e.S. zu erreichen, wobei es Kennzeichen der leistenden Verwaltung im materiellen Sinn sei, die Interessenverfolgung der Mitglieder eines Gemeinwesens "durch gewährende Tätigkeit" unmittelbar zu fördern⁴⁾. Demgegenüber handle es sich bei der ordnenden Verwaltung um die überwachende und reglementierende Tätigkeit der Verwaltung, die für die Beachtung der freiheitsbeschränkenden, sozialschädlichen Verhalten abwehrenden, Gemeinverträglichkeit erstrebenden Gesetze, Sorge⁴⁾.

Diese Einteilung in ordnende und leistende Verwaltung ist zwar nicht unumstritten⁵⁾, aber auf ihr bauen die herrschenden Beitrags- und Gebührenbegriffe auf.

Legt man die Ausführungen der herrschenden Lehre zum Beitragsbegriff etwas weit aus, so ist alles was die Bürger "begünstigt, fördert etc." eine öffentliche Leistung und alles was

1) siehe die Ausführungen auf Seite 295 ff

2) so auch: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 34, 115; Schmolders, Finanzpolitik S. 289; Crisolti, Steuerrecht S. 12 und die Literatur zu den Erschließungsbeiträgen des Baurechts, vgl. insb. Streit, Erschließungsbeiträge 97 ff.

AA: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 11, welcher ausführt, daß man von einer Gegenleistung nur sprechen könne, wenn die beitragspflichtige Leistung bereits erbracht sei.

3) zit.: Wolff, Verwaltungsrecht III (2) S. 124

4) vgl.: Wolff, Verwaltungsrecht III (2) S. 125; Becker, Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung S. 99

5) Kritik bei: Becker, Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung S. 105 ff; Loschelder, Eingriffs- und Leistungsverwaltung S. 819 ff; Beinhardt, Eingriff- und Leistungsverwaltung S. 608 ff; Lepsien, Prinzipien der Leistungsverwaltung S. 46 ff

sie "belastet, einschränkt etc." öffentliche Ordnung. Daß es aber auch öffentliche Leistungen gibt, die den Bürger belasten, wie z.B. die unfreiwillige Inhaftierung im Gefängnis, Schulzwang, Impfzwang, etc., wird von der herrschenden Lehre übersehen, wie umgekehrt auch die Frage, was die beitragsfähigen Leistungen von den sowieso schon begünstigenden Leistungen unterscheidet, nicht geklärt ist.

Obwohl nun schon der Begriff der öffentlichen Leistung nicht völlig geklärt ist, besteht über die Frage, wie eine öffentliche bzw. private Leistung beschaffen sein müsse, damit für sie Beiträge erhoben werden können, noch weniger Klarheit¹⁾. Die Frage wird in der Literatur nur recht oberflächlich, meistens sogar überhaupt nicht behandelt. Die wenigen Meinungen differieren aber andererseits erheblich.

Das preußische Kommunalabgabengesetz (§ 9) sprach bei der Beitragserhebung von "Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen". Diese Formulierung hat das Preuß. Oberverwaltungsgericht dahin erläutert, daß Beiträge nur erhoben werden könnten für "etwas, was hergestellt und unterhalten werden kann, also ... etwas konkretes, ... Anlagen, Anstalten oder Einrichtungen"²⁾. Diese Auffassung wurde von der Literatur akzeptiert, die etwa den Bau einer Straße (Anliegerbeiträge), einer Brücke, eines Kanalisationsystems oder eines Stauwerks als eine beitragsauslösende Leistung ansieht³⁾.

Neben dieser "Steine- und Mörteltheorie"⁴⁾ zur Erklärung der beitragspflichtigen Leistungen wird von verschiedenen Autoren die Auffassung vertreten, daß die beitragspflichtigen Leistungen - im Unterschied zu den gebührenpflichtigen Akten - eine auf die Dauer berechnete Maßnahme sein müsse⁵⁾, wobei sich die Literatur darüber ausschweigt, was sie darunter verstehen möchte, insbesondere wo die Grenze zwischen Dauerhaftigkeit und Vergänglichkeit liegt.

Es gibt aber noch eine dritte Version über die beitragspflichtigen Leistungen, welche sich auf § 1 AO - "Gegenleistung für eine besondere Leistung" - berufen kann und ausführt, daß es sich bei der im Rahmen eines beitragspflichtigen Vorgangs erbrachten Leistung um

-
- 1) "Wie die Begriffe der besonderen Verwaltung im einzelnen abzugrenzen sind, ist im vorliegenden Rechtsstreit nicht abschließend zu entscheiden." zit.: BVerwGE 13, S. 219 Jahn, Steuerrecht S. 13 "... an gewissen öffentlichen Veranstaltungen"; Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 319 "... für gewisse Gegenleistungen; Odenkirchen, Interessentenbeiträge S. 7 "... bestimmte Leistungen öffentlich-rechtlicher Natur..."; "Was unter dem Begriff des 'allgemeinen' und der 'besonderen' öffentlichen Leistung des genaueren zu verstehen ist, wird meistens nicht ausgeführt oder nur kurz angedeutet." zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 31
 - 2) zit.: Pr.OVG, U.v. 8. Juni 1928 OVG Bd. 83 S. 115; 62, S. 245
 - 3) vgl.: Mayer, Verwaltungsrecht II S. 232; Strutz, Kommunalabgabengesetz Anm. 4 zu § 9; Nöll-Freund, Kommunalabgabengesetz Anm. 4 zu § 9; Surén, Gemeindeabgaberecht Anm. 8 zu § 9; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 120; Matthias, Gebühren und Beiträge S. 175; Lübeck, Das Abgabewesen S. 41; v. Kleinwächter, Finanzwissenschaft S. 88; Odenkirchen, Interessentenbeiträge S. 9 ff, 51 ff; Blumenstein, Schweiz. Steuerrecht S. 5; v. Rosen-v. Hoewel, Gebühren, Beiträge S. 466; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 331 "öffentliche Werke"; Stier-Somlo, Beiträge S. 588; u.a.m.
 - 4) vgl.: Musgrave, Theorie der öffentlichen Schuld zit. S. 77; "Das beharrliche Denken in Backsteinen und Mörtel kann unschwer auf seine physiokratischen Wurzeln und auf die unglückliche Verwendung der Ausdrücke 'produktiv' und 'unproduktiv' durch Adam Smith zurückgeführt werden."
 - 5) so: Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492; Weddigen, Finanzwissenschaft S. 102; Mayer, Verwaltungsrecht II S. 232; Kolms, Finanzwissenschaft II S. 21; ./.

eine "besondere Leistung" handeln müsse¹⁾, im Gegensatz zu den allgemeinen, mit Steuern finanzierten Staatsleistungen, wenn auch von den meisten Autoren über die Besonderheit dieser Leistungen nichts ausgeführt wird, allenfalls beispielhafte Andeutungen gemacht werden.

Einen Versuch zur Erläuterung des Begriffs der "besonderen Leistung" unternahm das OVG Münster, welches in einem Urteil über den Rechtscharakter der Beiträge zu den Industrie- und Handelskammern ausführte, daß die in § 1 IHKG genannten Leistungen "besondere Leistungen" seien, welche zwar nicht wirtschaftlich vorteilhaft, jedoch besonders, da sie gesetzlich genannt, seien²⁾.

Gegen diese Auffassung wendet sich jedoch Vogel, welcher zu seiner Auffassung von der "konkreten" beitragspflichtigen Leistung ausführt, daß die allgemeine, ordnende und fördernde Tätigkeit, die wie jede gute Verwaltung den Bürgern Nutzen bringe, nicht als eine besondere Leistung, für die Beiträge als Entgelt erhoben werden dürften, anerkannt werden könnten. Nach Vogel ist eine Abgabe zur Finanzierung der "nur" allgemeinen Verwaltungstätigkeit nie eine besondere Gegenleistung im Sinne des § 1 AO³⁾.

Schließlich wird zum Wesen der beitragspflichtigen Leistungen verschiedentlich noch ausgeführt, daß diese Einzelmaßnahmen seien⁴⁾, wenn auch weder dieser Begriff noch der Gegensatz hierzu, nämlich die Gesamtmaßnahme, erläutert werden.

6. Kritik der verschiedenen Meinungen

Die soeben kurz zitierten Meinungen über das Wesen der beitragspflichtigen Leistungen sind nicht sehr überzeugend, noch erscheinen sie als systematische Begriffselemente brauch-

Neumann, Die progressive Einkommensteuer S. 65; ders. Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 377; Jessen, Finanzwissenschaft S. 83; Wissmann, Finanzwissenschaft S. 53; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 21 zu § 1

- 1) Die Unterscheidung in allgemeine und besondere Leistungen ist besonders in der Finanzwissenschaft üblich, aus welcher sie Enno Becker übernommen haben dürfte. vgl.: Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 325 ff; Wagner, Finanzwissenschaft I S. 326 f; v. Schall, Allgemeine Steuerlehre S. 152; ders., Gebühren S. 105; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 63, 69; Weddigen, Finanzwissenschaft S. 101; Kolms, Finanzwissenschaft II S. 21; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I (2) S. 23, 149; Lampe, Steuern S. 477; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 128 ff; Tyska, Finanzwissenschaft S. 45; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 162/7; Becker, Die Reichsabgabenordnung (1) S. 8; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 19 zu § 1; Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 113 zu § 1; Hettlage, Beiträge S. 728; Popitz, Steuern S. 707; v. Pistorius, Unser Steuerrecht I S. 98; Hensel, Steuerrecht S. 2; Crisolli, Steuerrecht S. 12; Fleiner, Institutionen S. 421; Strutz, Grundlehren S. 9; ders., Gebühren S. 617; Merk, Steuerschuldrecht S. 6; Fechner, Steuerrecht S. 2; Ball, Steuerrecht S. 2; u.v.a.m. PrOVG 17, S. 212; BVerfGE 7, S. 254; 9, S. 297; 14, S. 317
- 2) vgl.: OVG Münster, U.v. 22. Juli 1959 - NJW 1960 S. 182 (mit Bezug auf Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 319)
- 3) vgl.: Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492
ähnlich bereits: Lübeck, Das Abgabewesen S. 41
- 4) so: Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492; Neumann, Die progressive Einkommensteuer S. 65; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 233; Weddigen, Finanzwissenschaft S. 101

bar, zumal die Literatur nicht einheitlich ist¹⁾).

Der Unterscheidung in "konkrete" und "allgemein ordnende, fürsorgende" Verwaltung kann nicht gefolgt werden, da konkret und allgemein keine sich ausschließende Gegensätze sind, sondern das Wort "konkret" von der Literatur eindeutig technisch ausgelegt wird, während das Wort "allgemein" nicht nur zu allgemein ist, sondern eine soziologische Größe darstellt, so daß eine Abgrenzung nicht möglich ist.

Der Vorstellung von der "konkreten" Leistung der Verwaltung liegt außerdem, zumindest spricht hierfür die Vermutung, die Stein- und Mörteltheorie der älteren Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre zugrunde, die als produktive, beitragsauslösende öffentliche Leistung nur die konkreten, d.h. faßbaren Werke ansah, die jedoch als inzwischen überholt anzusehen ist²⁾, zumindest sein sollte. Daß heute eine ganze Reihe von sogen. "immateriellen" und finanziellen Leistungen, wie z.B. Schulbildung, Gesundheitswesen, Subventionen, Sozialhilfe, Polizeiwesen etc. höchst produktiv und vorteilhaft sind, braucht nicht betont zu werden.

Die Auffassung, daß die beitragspflichtigen Leistungen eine "besondere" bzw. eine Einzelmaßnahme sein müßte, ist abgesehen davon, daß die Literatur nicht ausführt, was darunter zu verstehen ist, deswegen nicht haltbar, weil aus der Sicht des Bürgers, welcher im Durchschnitt wenig Kontakt mit der Verwaltung hat, jede öffentliche Leistung, die ihm in einer "Portion" zugeteilt wird, eine besondere Leistung ist, während die beitragspflichtigen Leistungen aus der Sicht der Verwaltung das Alltägliche darstellen³⁾. Will man nun den Begriff der "besonderen Leistung" technisch interpretieren im Sinne einer "portionsweisen" Zuteilung durch eine Einzelmaßnahme, so ist zu bedenken, daß die typischen beitragspflichtigen Leistungen, z.B. Erschließungsmaßnahmen, Kanalisation, Flurbereinigung etc. eben nicht als "Portionen" verteilt werden, sondern "Gesamt"-leistungen darstellen. Möchte man den Begriff der besonderen Maßnahme soziologisch interpretieren, daß also nur eine Gruppe von Bürgern die Leistung erhalte, so trifft dies auch nicht zu, weil beitragspflichtige Leistungen für alle da sind. Straßen dürfen z.B. auch von denjenigen in gleichem Maße benützt werden, die zu deren Finanzierung keine Anliegerbeiträge bezahlt haben⁴⁾.

Andererseits sind z.B. die Sozialleistungen des Staates auch besondere öffentliche Leistungen, da sie einzelnen, mit ihnen bedachten Staatsbürgern, "Sondervorteile" gewähren.

-
- 1) "Aus allem folgt, daß sämtliche im Schrifttum vertretenen Definitionen nicht ausreichen, die Gebühren und Beiträge von den Zwecksteuern abzugrenzen." zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 49 (ausführlich)
 - 2) vgl.: Musgrave, Theorie der öffentlichen Schuld S. 77
 - 3) Nach der wohl richtigen Deutung von Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 14, 26 ff, untersucht die h.M. mit ihrer Unterscheidung in allgemeine und besondere Leistungen nicht die Frage der konstitutiven Natur der beitragspflichtigen Leistung, sondern sie bezieht sich auf den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Finanzwissenschaft, nach dem die sogen. allgemeinen Leistungen durch Steuern finanziert, während die besonderen Leistungen durch Gebühren und Beiträge gedeckt werden sollen. Diese Auffassung ist jedoch abzulehnen, weil finanzwirtschaftliche Prinzipien nichts über die spezifische Art der beitragspflichtigen Leistungen aussagen, zumal obiger Grundsatz durchaus nicht eingehalten werden muß, und beitrags- und gebührenfähige Leistungen aus allgemeinen Finanzmitteln finanziert werden können und tatsächlich finanziert werden.
 - 4) Auf die soziologische Theorie der Beitragserhebung wird noch einmal gesondert eingegangen, siehe Seite 167

"Gleichwohl können diese Leistungen nicht durch die Erhebung von Gebühren und Beiträgen, sondern nur durch das Steueraufkommen bestritten werden"1).

Die Auffassung des OVG Münster, daß gesetzlich fixierte Leistungen "besondere Leistungen" seien, während, was sich als Umkehrschluß ergibt, die gesetzestheoretisch gewährten Leistungen die "allgemeinen" Leistungen seien, braucht nicht intensiv kritisiert zu werden. Von der Rechtsgrundlage einer öffentlichen Leistung kann allenfalls deren Rechtmäßigkeit abhängen, nicht jedoch deren Rechts- und Systemcharakter erklärt werden.

Schließlich sollte man auf die Besonderheit der beitragspflichtigen Leistungen überhaupt keine allzu große Betonung legen. Eine ganze Reihe von Autoren führen mit der Rechtsprechung in ihren Abhandlungen aus, daß die Beitragspflichtigen auch dann zur Geldleistung herangezogen werden können bzw. werden, obwohl diese die öffentliche Leistung nicht in Anspruch genommen hätten²⁾. Eine öffentliche Leistung, die man überhaupt nicht in Anspruch zu nehmen braucht, um trotzdem beitragspflichtig zu werden, kann nicht der Kern einer konstitutiven, systematischen Beitragsdefinition sein.

Zwischenergebnis: Es kann festgehalten werden, daß über die Art der beitragspflichtigen Leistungen weder Einigkeit besteht, noch daß die Äußerungen der Literatur und Rechtsprechung geeignet erscheinen, das Wesen der beitragspflichtigen Leistung exakt zu definieren. Festgehalten werden kann jedoch, daß nach herrschender Lehre die beitragspflichtigen Leistungen Naturalleistungen sein müssen, weil es sinnlos erscheint, Abgaben gegen Geldleistungen zu erheben. Ursache dieser "weißen Stelle" in der Landkarte der Verwaltungsrechtslehre und der Finanzwissenschaft ist die Tatsache, daß eine Theorie der öffentlichen Naturalleistungen bzw. öffentlichen Güter so gut wie nicht vorhanden ist.

Festzuhalten ist ferner, daß Beiträge - im Gegensatz zu den Steuern - nie "schlechthin", "voraussetzungslos", "rein und voraussetzungslos" erhoben werden dürfen (Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit der Steuer)³⁾. Im Umkehrschluß ergibt sich hieraus, daß "Vorteilsausgleichungen", welche ohne Erbringung einer öffentlichen beitragspflichtigen Leistung, also voraussetzungslos vorgenommen werden, meist Steuern sind⁴⁾.

1) zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 14

2) vgl.: Wolff, Verwaltungsrecht I S. 217; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 331; Nöll-Freund-Surén, Kommunalabgabengesetz S. 490; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 232; Strutz, Abgabenrecht S. 452; ders., Grundbegriffe S. 4; Hoven, Grundbegriffe des Abgabenrechts S. 15; Lotz, Finanzwissenschaft S. 266; Andrae, Staatswirtschaftslehre S. 125; Kubsch-Haarmann, Finanz- und Steuerwesen S. 12; v. Rosen-v. Hoewel, Gebühren, Beiträge S. 455; Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 4 zu § 1

3) zit.: Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 319;

Der Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit der Steuer wird als Abgrenzungskriterium zu den Beiträgen besonders bei den auf Seite 153 Anm. 1 zitierten Autoren betont. Er ist jedoch nur bedingt hierfür geeignet. Denn voraussetzungslos erhobene Abgaben sind zwar mit Sicherheit keine Beiträge, aber gegenleistungsabhängige Abgaben sind wegen der Zwecksteuerproblematik deswegen noch lange nicht Abgaben nichtsteuerlicher Art.

4) Für die versicherungsrechtlichen Beiträge gelten gewisse Besonderheiten; siehe die Ausführungen auf den Seiten 192 ff.

7. Das besondere Interesse und Beteiligtsein an der öffentlichen Veranstaltung bzw.

Einrichtung

Eine ganze Reihe von Autoren des Schrifttums und auch die Rechtsprechung führt aus, daß es für die Beitragserhebung genüge, daß der einzelne Abgabepflichtige an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung besonders beteiligt erscheine¹⁾ bzw. daß der einzelne an dem Bestehen dieser Einrichtung ein besonderes Interesse zeige²⁾.

Demgegenüber vertritt eine andere Gruppe von Autoren die Auffassung, daß die beitragspflichtigen Leistungen stets im öffentlichen bzw. Gemeininteresse erbracht würden und werden müßten, es somit auf das Privatinteresse des Abgabepflichtigen eben gerade nicht ankomme³⁾, ja die Leistungserstellung sogar gegen das Interesse der Abgabepflichtigen erbracht werden könne⁴⁾.

Der ersten Auffassung kann jedoch nicht zugestimmt werden, weil zum einen die Begriffe des Interesses⁵⁾ bzw. des Beteiligtseins subjektiv sind und sich auch nicht objektivieren lassen, und weil Beiträge nachweislich, und von der Rechtsprechung gebilligt, auch von Personen erhoben werden können, die an der erstellten öffentlichen Leistung völlig desinteressiert sind, die vielleicht die beitragspflichtige Leistung als Nachteil empfinden oder ertragen müssen und sie deshalb ablehnen⁴⁾. Außerdem werden beitragsauslösende Leistungen stets im öffentlichen und nicht im Privatinteresse erbracht³⁾, so daß man auf das Interesse bzw. Beteiligtsein nicht abstellen kann. Man kann dieses Merkmal auch nicht mit Hilfe einer Fiktion aufrechterhalten - "als ob der Abgabepflichtige beteiligt bzw. interessiert wäre" - , weil man allenfalls Rechtsfolgen auf Fiktionen aufbauen kann,

-
- 1) so: Becker, Die Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Riewald, Reichsabgabenordnung
 - 2) Anm. 4 zu § 1; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 10 zu § 1; Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 64 zu Art. 105 GG; Mayer, Verwaltungsrecht I S. 315; Kruse, Steuerrecht I (1) S. 18; Blumenstein, Schweiz. Steuerrecht S. 6; Lampe, Gebühren, Beiträge S. 17; Ball, Steuerrecht S. 28; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 69; Wolff, Verwaltungsrecht I S. 169; Maunz, Abgabenrecht S. 3; Hettlage, Beiträge S. 728 f; Giese, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1; Waldecker, Steuerrecht S. 15; Stier-Somlo, Beiträge S. 587; BVerfGE 9 S. 297
 - 3) so Weddigen, Finanzwissenschaft S. 101; Mai, Sonderabgaben S. 8; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 141; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 232; Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 107 ff, 386; Odenkirchen, Interessentenbeiträge S. 7; v. Kleinwächter, Finanzwissenschaft S. 51; Kreft, Steuer und Gebühr S. 42; Gerloff, Gebühren S. 205; Schmolders, Finanzpolitik S. 292; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 128; Naef, Versicherungsverhältnis zit. S. 69 "Das heißt aber, daß mit der Beitragspflicht auch gleich ein Interesse behauptet wird."
 - 4) Daß Beiträge gegen den Willen der Beteiligten erhoben werden können, weil diese durch die beitragspflichtige Leistung sogar Nachteile erlitten haben, ausdrücklich: Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I (2) S. 29 f; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 331; Kolms, Finanzwissenschaft II S. 21; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 107, 126, 196; ProVGE Bd. 32, S. 116; 95 S. 43
 - 5) Welches schon Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse, S. 107 ff in besonderem Maße beschäftigte.

nicht jedoch systematische Begriffe, und weil fiktive Begriffe von vornherein unsystematisch und damit auch unwahr sind. Schließlich ist das Interesse bzw. Beteiligtsein an einer Sache nicht die Sache selbst, und es gilt bei der Beitragsdefinition nicht zu definieren, wer an der Sache interessiert ist, sondern welche Sache die Beitragspflicht auslöst bzw. auslösen kann.

8. Der besondere Vorteil

In vielen Abhandlungen über das Wesen der öffentlichen Beiträge und in der Rechtsprechung wird ausgeführt, daß die Abgabepflichtigen durch die beitragspflichtigen Leistungen bzw. Veranstaltungen einen Sondervorteil bzw. einen besonderen Nutzen erlangen würden, welcher die Beitragspflicht auslöse¹⁾. Was ein solcher "Sondervorteil" sei, wird in der Regel nicht ausgeführt, wobei auf die Ausnahme des "besonderen wirtschaftlichen Vorteils" noch zurückgekommen wird.

Mit dem Problem des Sondervorteils haben sich besonders Lübeck und Stähler beschäftigt, weil sie diesen ihren Beitragsdefinitionen zugrunde gelegt haben und dabei zu folgender Erkenntnis kamen.

Beide Autoren gehen bei ihrem Beitragsbegriffen davon aus, daß es unzulässig sei, auf die rechtliche Mitgliedschaft eines Bürgers zu einem öffentlichen Gemeinwesen abzustellen, weil man – so Stähler – nicht die Leistungen eines öffentlichen Gemeinwesens an seine Mitglieder mit denjenigen an seine Nichtmitglieder vergleichen dürfe. Dies würde dazu führen, daß alle Gemeindesteuern und schließlich alle Steuern unter den Beitragsbegriff fielen, weil es stets zutreffe, daß die Mitglieder einer steuererhebenden Körperschaft durch die Leistungen des öffentlichen Gemeinwesens größere Vorteile ge-

1) so die h.L., vgl.: "Diejenigen, die von einer "Veranstaltung" besondere Vorteile haben, sollen zu den Kosten dieser Veranstaltung "beitragen." zit.: Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 289

De Viti de Marco, Finanzwirtschaft S. 61 "...im Vergleich zu den anderen..."; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 331 "bestimmte Personengruppen"; Spangemacher, Abgabenordnung Anm. 13 zu § 1 "begrenzter Kreis von Personen"; Blumenstein, Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 117 "... einen besonderen, nicht jedermann zukommenden Vorteil..."; Weddigen, Finanzwissenschaft S. 102 "monopolartige Besserstellung"; Hettlage, Beiträge S. 729/30; Strutz, Gebühren S. 626; ders., Abgabenrecht S. 426; Mai, Sonderabgaben S. 116 ff; Wolff, Verwaltungsrecht S. 217; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 10 zu § 1; Boethke, Reichsabgabenordnung S. 54; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 120, Fleiner, Institutionen S. 427; Mayer, Verwaltungsrecht I S. 318; ders. Finanzwissenschaft S. 92; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 146, 174; Lotz, Finanzwissenschaft S. 266; Crisolli, Steuerrecht S. 12; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 141; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 232; Gierschmann, Steuerrecht S. 31; Jahn, Steuerrecht S. 13; v. Kleinwächter, Finanzwissenschaft S. 88; Neumann, Die progressive Einkommensteuer S. 65; ders., Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 304; Meilicke, Steuerrecht S. 9; Peters, Lehrbuch der Verwaltung S. 334; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 54; Gerloff, Gebühren S. 204; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; u.v.a.m.
BVerfGE 7, S. 255 f; 9, S. 297, 298

hätten als die Nichtmitglieder¹⁾. Nach Lübeck und Stähler muß deshalb bei der Betrachtung der öffentlichen Abgaben ein Standpunkt aus der Sicht der erhebenden Körperschaft - "innerhalb ihrer eigenen Grenzen"²⁾ - gewählt werden. Zeige sich nun, daß die Leistungen eines öffentlichen Gemeinwesens allen Mitgliedern in gleicher Weise vorteilhaft sind, so könne kein Beitrag vorliegen, weil der Beitragsbegriff es erfordere, daß die Leistungen des Abgabeberechtigten den Abgabepflichtigen "Sondervorteile" gewähre. Sind nun die Leistungen eines öffentlichen Gemeinwesens allen Mitgliedern gleich vorteilhaft, so erwerbe niemand durch die Leistung Sondervorteile. Erst einem Ausschnitt aus einem geschlossenen Kreis von Zugehörigen könnten begriffsmäßig "besondere Vorteile" zugute kommen³⁾.

Kritik der Auffassung von Stähler und Lübeck

Die Auffassung von Lübeck und Stähler ist zwar logisch bestechend, und begründet auch gleichzeitig, warum der Begriff der "Verbandslast" mit der herkömmlichen Beitragstheorie nicht in Einklang steht⁴⁾, sie schaffen jedoch damit gleichzeitig den Beitragsbegriff zumindest de facto, wenn auch ungewollt, ab, zumal Stähler die Kammerbeiträge, die Beiträge zur Sozialversicherung etc. als Steuern betrachtet⁵⁾.

Der Auffassung von Stähler, Lübeck und vieler anderer Autoren über den Sondervorteil der beitragspflichtigen Leistung kann jedoch aus mehreren Gründen nicht zugestimmt werden, wenn sich auch Stähler und Lübeck als "rühmenswerte" Ausnahme bemühen, dem Begriff des Sondervorteils Inhalt zu verleihen.

Zum ersten beinhaltet bereits das Wort "Vorteil" eine Bevorzugung bzw. Besserstellung gegenüber nichtbevorzugten Staatsbürgern, so daß das Wort "Sondervorteil" einen Pleonasmus darstellt.

Außerdem gehen Stähler und Lübeck, obwohl sie ihren Beitragsbegriff nicht auf eine rechtliche Mitgliedschaft zu einer öffentlichen Körperschaft stützen - wie dies z.B. die herrschende Lehre mit dem Begriff der Verbandslast tut - von einer sozialen Mitgliedschaft der "sonderbevorzugten" Bürger zu einer bestimmten Gruppe aus und vergleichen diese Vorteile mit den "Nichtvorteilen" der übrigen Mitglieder.

Diese soziologische Betrachtungsweise zur Klärung des Begriffs Beitrag ist jedoch nicht geeignet, das Phänomen der beitragspflichtigen Leistung juristisch zu definieren, obwohl sie von nahezu allen Autoren praktiziert wird, weil zum einen die Soziologen nicht exakt angeben können, wer Mitglied einer bestimmten Gruppe ist bzw. nicht ist, und zum anderen sehr schnell folgender Fall eintreten könnte.

Würden z.B. in einer Gemeinde alle Einwohner Eigentümer von Einfamilienhäusern sein, so wären die Straßenanlieger- und sonstigen Beiträge nach der soziologischen "Sondervorteils bzw. Vorteils"-betrachtung Steuern, weil niemand einen "Sondervorteil" gegenüber einem anderen Bürger hätte. Würde nun in diese Gemeinde ein Nichthauseigentümer einziehen, so würde aus der Steuer ein Beitrag werden, weil sich nun die Theorie des Sonder-

1) vgl. Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 35, 120, 121 ff

2) zit.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 19

3) vgl.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 19, 56; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 138

4) siehe hierzu die Ausführungen auf Seite 227

5) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung... S. 141 ff

vorteils anwenden ließe¹⁾). Dies würde jedoch eine völlig unsinnige Rechtsfolge darstellen, weil die Frage, ob ein Bürger in eine Gemeinde einzieht oder nicht, auf den Rechtscharakter irgendwelcher Rechts- bzw. Schuldverhältnisse, die zwischen der Gemeinde und anderen Bürgern bestehen, keinen Einfluß haben kann.

Eine soziologische Auslegung des Begriffs "Sondervorteil" bzw. Vorteil einer beitragspflichtigen Leistung - sie ist zwar die einzig mögliche Interpretation des Wortes Sondervorteil - ist also rechtssystematisch nicht brauchbar, weil es hierbei von der Struktur eines sozialen Gemeinwesens abhängt, ob ein Schuldverhältnis ein Beitrag oder eine Steuer wäre²⁾.

Aus diesem Grunde kann das Wort Sondervorteil in der Beitragsdefinition des Bundesverfassungsgerichts und in den Definitionen des Schrifttums nicht akzeptiert werden.

9. Wirtschaftlicher Nutzen, wirtschaftlicher Vorteil, besonderer wirtschaftlicher Vorteil

Die überwiegende Mehrheit der Literatur, die Beitragsdefinition des Preuß. Kommunalabgabengesetzes und auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellen bei der Bestimmung des Beitragsbegriffs schließlich auf den wirtschaftlichen Vorteil³⁾, wirtschaftlichen Nutzen³⁾ bzw. den besonderen wirtschaftlichen Vorteil ab³⁾, welche als das wichtigste Kriterium des Beitragsbegriffes der traditionellen Lehre anzusehen sind, da die ganze Beitragserhebung durch das Prinzip der wirtschaftlichen Vorteilsausgleichung gerechtfertigt wird⁴⁾.

Was unter einem wirtschaftlichen Vorteil genau zu verstehen ist, wird in Literatur und Rechtsprechung verschwiegen. Außerdem ist die Grenze zwischen den nützlichen

- 1) "Wird dagegen eine Siedlung ganz neu erstellt und einheitlich mit den betreffenden Einrichtungen versorgt, so treten keine Sondervorteile auf, und die Erhebung von Beiträgen kann nicht als die sich aus dem Äquivalenzprinzip ergebende Methode der Abgabenerhebung angesehen werden." zit.: Haller, Äquivalenzprinzip S. 251
- 2) "... die Gruppe, die die Sondersteuer bezahlt, ... muß ein Teil der Gesamtheit sein, die der Steuerhoheit des Staats unterworfen ist." zit.: De Viti de Marco, Finanzwirtschaft S. 62, welcher die Beiträge zu den Steuern rechnet (Sondersteuer). Die "Sondervorteils"-Theorie unterliegt im Prinzip all jenen Bedenken, die im Enteignungsrecht der Sonderopfer- und Einzelakts-theorie entgegen gebracht werden und entgegenzubringen sind. Wenn alle dieselben Vorteile haben bzw. Opfer erbringen, brechen diese Theorien und Definitionen zusammen, zumal vorteilsausgleichende Steuern auch nicht von allen Bürgern zu zahlen sind. Sie sind keine "selbsttragenden" Konstruktionen bzw. Theorien.
- 3) vgl.: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 57/8; Schmölders, Finanzpolitik S. 288; Strutz, Gebühren S. 626; Büchner, Beiträge S. 236; Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 27; Mai, Sonderabgaben S. 120, 145; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 421; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 4; Weddigen, Finanzwissenschaft S. 102 "wirtschaftlicher Vorteil als Nebenwirkung"; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 4 b zu § 1; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 120; Hoven, Grundbegriffe des Abgabenrechts S. 6; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 331 "wirtschaftlich-finanzieller Nutzen"; v. Rosen-v. Hoewel, Gebühren, Beiträge S. 455; Streit, Erschließungsbeiträge S. 128; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 174; Lotz, Finanzwissenschaft S. 266; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 142; Matthias, Gebühren und Beiträge S. 176; Klein, Rechtsprechung des BVerfG II S. 19; u.a.m.; Pr.OVG Bd. 55, S. 389; BVerfGE 7, S. 255; 9. S. 298
- 4) Welches aber auch den Ausgleichsabgaben i.S. der Rechtsprechung eigen ist.

öffentlichen Leistungen und den wirtschaftlich vorteilhaften Leistungen ungeklärt, weil nützlich sollten zumindest alle öffentlichen Leistungen sein. Nach Stähler sei unter dem besonderen wirtschaftlichen Nutzen einer beitragspflichtigen Leistung jenes Maß des Nutzens von "gewissen" Leistungen zu verstehen, welches das Maß des Nutzens eines Durchschnittsbürgers erheblich übersteige¹⁾ (soziologische Betrachtungsweise).

Gegen diese wohl herrschende Meinung wenden sich jedoch eine ganze Reihe von Autoren, so z.B. Amonn, Terhalle, Neumark, Schmolders²⁾ u.a.m.³⁾, welche der Auffassung sind, daß bei den Beiträgen ein bestimmter²⁾ oder doch bestimmbarer individueller³⁾ Vorteil des Abgabepflichtigen aus einer öffentlichen Leistung nicht vorzuliegen brauche. Verschiedene Autoren führen sogar aus, daß Beiträge auch dann zu leisten seien, wenn sich die beitragspflichtige öffentliche Leistung nachteilig auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Abgabepflichtigen auswirken würden⁴⁾.

Dieser Auffassung hat sich auch Hettlage in seinem Artikel "Beiträge" angeschlossen, wo er abschließend bemerkt: "Das Abgabengesetz vermutet einen solchen Zusammenhang [zwischen dem Vorteil des Pflichtigen und einer öffentlichen Maßnahme] nicht selten, bloß um eine besondere Abgabe als 'Beitrag' politisch leichter zu rechtfertigen. Für eine wissenschaftliche Begriffsbildung sind solche Vermutungen in Gesetzen wenig brauchbar. Die Beiträge knüpfen wie die Steuern an die Verwirklichung eines gesetzlichen Tatbestandes durch den Pflichtigen an, ohne Rücksicht darauf, ob eine bestimmte öffentliche Veranstaltung ihm tatsächlich mittelbar einen Vorteil gewährt, der durch die Beitragspflicht ganz oder teilweise ausgeglichen werden soll. Beiträge sind danach nur eine besondere Gruppe von Deckungsmitteln, die sich begrifflich von den Steuern, insbesondere von den Zwecksteuern, kaum sauber trennen lassen"⁵⁾.

Wenn die Auffassung nun richtig sein soll, daß ein tatsächlicher und individueller wirtschaftlicher Vorteil beim einzelnen Beitragspflichtigen nicht vorzuliegen brauche, dann kann das Kriterium des individuellen wirtschaftlichen Vorteils bzw. Nutzens auch nicht das wesensbestimmende Kriterium einer Beitragsdefinition sein, und auch keine Zulassungsvoraussetzung für eine Beitragserhebung darstellen, und zwar aus folgenden Gründen:

-
- 1) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 120, 196; ähnlich: Hettlage, Beiträge S. 728; Lübeck, Das Abgabewesen S. 17; Bönnemann, Arbeitgeberbeitrag S. 168; Haller, Äquivalenzprinzip S. 251 "überdurchschnittlich genutzt"; "Die wirtschaftlichen Vorteile müssen erheblich über die wirtschaftlichen Vorteile hinausgehen, die der Allgemeinheit aus der Veranstaltung erwachsen." zit.: Streit, Erschließungsbeiträge S. 128
- 2) vgl.: Amonn, Finanzwissenschaft I S. 102 f; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 116; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 331; Schmolders, Finanzpolitik S. 292
- 3) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 107, 126; Kolms, Finanzwissenschaft II S. 21; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 232; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 14; Wagner, Finanzwissenschaft II S. 113; Matthias, Gebühren und Beiträge S. 169; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 8 zu § 1; Lübeck, Das Abgabewesen S. 11; Gerloff, Gebühren S. 209; Büchner, Beiträge S. 237; Wolff, Verwaltungsrecht I S. 217, u.a.m.
- ProOVG Bd. 32, S. 116; 95 S. 43; BVerwGE 25, S. 149; 29, S. 90
- Grundsätzlich AA: Strutz, Gebühren zit. S. 626 "Was den Beitrag aber auch von solchen Steuern (gemeint: die Äquivalenzsteuern) scheidet, ist das Erfordernis eines individuellen Vorteils."; ProOVG Bd. 99, S. 45
- 4) vgl. die auf Seite 166 Anm. 4 zitierten Autoren
- 5) zit.: Hettlage, Beiträge S. 728/729

Wenn es im Rahmen einer öffentlichen Beitragserhebungsaktion eine ganze Reihe von Einzelschuldverhältnissen geben kann, bei welchen keine Vorteile ausgeglichen werden, ja sogar trotz wirtschaftlicher Nachteile Beiträge zu leisten sind¹⁾, so kann das Kriterium des wirtschaftlichen Vorteils und das Prinzip der Vorteilsausgleichung kein konstituierendes Element einer Beitragsdefinition sein. Systematische Begriffe dürfen nicht schon von vornherein auf Vermutungen oder Fiktionen aufgebaut werden, weil man dadurch ja bereits von vornherein eingesteht, daß diese nicht systematisch sind²⁾.

Außerdem ist der individuelle wirtschaftliche Vorteil beim einzelnen Bürger häufig überhaupt nicht meßbar, sondern allenfalls schätzbar, weil Beiträge einerseits vor der Leistungserbringung erhoben werden können, und sich die wirtschaftlichen Vorteile manchmal verzögert oder langfristig auswirken können³⁾, so daß man den Beitragsbegriff eben gerade nicht auf die "schwächste Stelle" der ganzen Institution bauen kann, wie dies die traditionelle Beitragstheorie tut.

Weiterhin ist das Prinzip der Vorteilsausgleichung staatlich verursachter, wirtschaftlicher Vorteile ein Merkmal, das allen öffentlichen Abgaben eigen sein kann, denn auch mit den "Ausgleichsabgaben"⁴⁾, Steuern, Gebühren und Ersatzausgaben können und werden wirtschaftliche Vorteile ausgeglichen.

Schließlich ist die Ausgleichung wirtschaftlicher Vorteile bei der Beitragserhebung lediglich der Zweck der Abgabenerhebung, nicht aber der eigentliche beitragsauslösende und beitragspflichtige Tatbestand. Dieser ist im Prinzip beinahe noch völlig unerkannt. Der Zweck einer Abgabe einerseits, das eingesetzte Mittel und der auslösende Tatbestand andererseits, sind jedoch stets zu trennen, weil die Zwecksetzung der Vorteilsausgleichung mit verschiedenen Mitteln bzw. Abgaben erreicht werden kann.

10. Stellungnahme

Aus der soeben durchgeführten Kritik der einzelnen Wesenskriterien der öffentlichen Abgabe "Beitrag" ergibt sich, daß von der traditionellen Theorie so gut wie nichts mehr vorhanden ist⁵⁾. Außer den Kriterien "hoheitliche Geldleistung, öffentliches Gemeinwesen, zur Erzielung von Einkünften" ist keines der oben zitierten Kriterien geeignet, den Beitragsbegriff objektiv, operational und abgrenzbar zu definieren, wie dies für einen systematischen Begriff notwendig ist. Dies wird noch an Hand einer ganzen Reihe von Ein-

1) Die Auffassung, daß Beiträge auch bei wirtschaftlicher Benachteiligung zu zahlen sind, ist rechtlich abzulehnen; siehe Ausführung auf Seite 181 Anm. 6

2) vgl.: Hettlage, Beiträge S. 729; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 235; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 120

3) "Beitragspflichtige Leistungen hingegen vermitteln dem begrenzten Kreis der Pflichtigen Vorteile, deren Quantifizierung weder technisch noch logisch möglich ist." zit.: Heinrich-Fürst, Die Gebühren S. 35
Zur Bemessungsproblematik des wirtschaftlichen Vorteils vgl. außerdem: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 118

4) Deren Rechtscharakter zwar noch ungeklärt ist, bei welchen aber bereits der Name andeutet, daß sie der Vorteilsausgleichung dienen, sofern nicht nur eine zusätzliche Finanzquelle erschlossen werden soll.

5) so auch: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 49 (vgl. Zitat auf Seite 164), nur daß die soziologische Theorie von Stähler auch nicht standhaft genug ist.

zelbeispielen bewiesen werden und hat seine Ursache darin, daß die traditionelle Theorie einige gravierende methodische Fehler macht, wenn auch der Faktor Tradition hier den größten Einfluß ausübt.

Die traditionellen Beitragsdefinitionen sind zwar im Prinzip alle richtig, weil sie den Zusammenhang zwischen einer "gewissen"¹⁾ öffentlichen Leistung und deren wirtschaftlichem Vorteil richtig erkennen, sie kranken jedoch an der Tatsache, daß das Vorteilsausgleichsprinzip – also der Zweck – und das Merkmal "Gegenleistung für" zu sehr im Vordergrund stehen, während der beitragsauslösende Realvorgang fast nie untersucht wird. Der beitragsauslösende bzw. der die Beitragserhebung rechtfertigende Realvorgang läßt sich jedoch objektiv bestimmen und auch aus der Vielzahl der öffentlichen Naturalleistungen herauslösen, so daß man die Beitragsdefinition nicht vom subjektiven Vorteil des einzelnen Bürgers abhängig machen muß, woraus sich ergibt, daß der Beitragsbegriff nicht nur objektiviert werden muß, sondern sich auch objektivieren läßt²⁾.

Die traditionelle Lehre legt nämlich ihren Beitragsdefinitionen eine personenbezogene, subjektive und retrograde Betrachtungsweise zugrunde, welche von einer erfolgten Beitragserhebung und einem wirtschaftlichen Vorteil auf den beitragsauslösenden Vorgang schließt, was jedoch nicht korrekt ist³⁾. Methodisch richtig muß vom beitragsauslösenden Realakt auf die Möglichkeit einer Beitragserhebung geschlossen werden.

Wenn nun die Art und Weise des beitragsauslösenden Realaktes einer öffentlichen Finanzwirtschaft entscheidend sein soll, so muß man die Frage stellen und beantworten, welche öffentlichen oder privaten Leistungen im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung ihrer technischen und wirtschaftlichen Natur nach überhaupt geeignet sind, eine beitragsfähige – Leistung zu sein. Nicht jede öffentliche Leistung ist eine beitragsfähige Leistung und nicht jede beitragsfähige Leistung braucht eine beitragspflichtige Leistung sein, da der Staat ja auf das Erheben von Beiträgen verzichten kann.

Die theoretische Abgrenzung der beitragsfähigen Leistungen bzw. Investitionen von den nichtbeitragsfähigen ist jedoch insofern schwierig, da es zur Zeit ein System bzw. eine Typologie der öffentlichen Naturalleistungen weder in der Rechts- noch in der Finanzwissenschaft gibt. Richtig beantwortet kann die gestellte Frage nach dem Wesen der beitragsfähigen Leistung erst dann werden, wenn es eine geschlossene Theorie der öffentlichen Naturalleistungen gibt. Beiträge und auch Gebühren sind eben nichts anderes als Abgaben zur Finanzierung einer ganz bestimmten Spezies öffentlicher Naturalleistungen, die bis heute jedoch nicht eindeutig definiert sind.

1) so: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 120 und die in Anm. 1 Seite 162 zitierten Autoren

2) So bereits die Forderung von Nawiasky, Einiges über steuerrechtliche Grundfragen zit.: S. 445 "Vielleicht könnte man noch, um jeden Zweifel auszuschließen, an Stelle der Formel: 'ohne besonderen Zusammenhang mit einem von ihr' – der öffentlichen Verwaltung – 'gebotenen Vorteil' eine Fassung wählen, die nicht den Vorteil des einzelnen, sondern den Aufwand der Verwaltung betont, und daher etwa sagen: 'ohne besonderen Zusammenhang mit einem ihr erwachsenden Aufwand' ...", wobei allerdings die materielle Aussage von Nawiasky zu eng ist, weil er mit dieser Formulierung auch die Zwecksteuern (i. tr. S.) aus der Steuerdefinition ausschließt.

3) Die Folgen dieser Methode des Rückwärtsschlusses, nämlich daß man vorteilsausgleichende Beiträge und Steuern überhaupt nicht trennen kann, weil beiden ein wirtschaftlicher Vorteil zugrunde liegen kann, wird an den Einzelbeispielen noch bewiesen. Siehe die Ausführungen auf Seite 273 ff.

Die Arten der öffentlichen Naturalleistungen müssen nach technisch-ökonomischen Kriterien definiert werden, wobei bereits hier gesagt werden kann, daß die Adjektive der traditionellen Theorie wie - nützlich, wirtschaftlich, vorteilhaft, besonders, etc. - nicht genügen, um die beitrags- und gebührenfähigen Leistungen zu definieren, weil nützlich etc... sollen alle Staatsleistungen sein, zumal es eine ganze Reihe wirtschaftlich äußerst vorteilhafter Leistungen gibt, wie z.B. Straßen, Schulen, öffentliche Sicherheit, Sozialhilfe für die absolut niemand Beiträge erheben möchte und auch niemand tut.

Technisch-ökonomisch betrachtet sollen nach den Definitionen und Umschreibungen der Literatur die beitragsfähigen Leistungen bzw. Investitionen folgende Eigenschaften haben:

Naturalleistungen, d.h. mit anderen Worten, Aufwand von Ressourcen, sein, dauerhaft in der Wirkung, konkret im Aussehen, nicht bloß gute und nützliche Verwaltung sein,
wirtschaftlich vorteilhaft für bestimmte Gruppen von Bürgern sein, ohne daß man die öffentliche Leistung in Anspruch zu nehmen braucht bzw. in Anspruch nimmt,
im öffentlichen Interesse erbracht werden und deshalb auch von allen Bürgern benutzbar sein,
ungerechtfertigte und monopolartige wirtschaftliche Vorteile erzeugend sein.

Diese technisch-ökonomischen Eigenschaften der beitragsfähigen Leistung lassen sich unter dem Stichwort der "privatvermögenswirksamen öffentlichen Leistung bzw. Investition" zusammenfassen. Unter diesem Terminus soll dabei jener Sachverhalt verstanden werden, daß es unter der Vielzahl der öffentlichen Leistungen eine Gruppe gibt, bei deren Ausführung bzw. Erbringung es sich als Haupt- oder Nebenwirkung ergibt, daß sie von solch intensivem wirtschaftlichen Nutzen für einige Bürger sind, daß sie eine wertsteigende Wirkung auf das Vermögen dieser Bürger ausüben, was von einigen Autoren der Literatur als Vermögensvorteil, Vermögenszuwachs, Wert¹⁾ der beitragsfähigen Leistung bezeichnet wird.

Die beitragsfähigen Leistungen des Staates sind anderes ausgedrückt diejenigen, welche dank ihrer besonders intensiven wirtschaftlichen Wirkung den Wert der Vermögen von Staatsbürgern erhöhen, d.h., sie sind privatvermögenswirksam, weil die Summe aller Nutzenportionen einer Sache eben den Wert dieser Sache ausmacht²⁾, und der Nutzen einer öffentlichen Leistung auf den Wert des "Bürger"-Vermögens abfärben kann, z.B. durch Erhöhung der Grundstückspreise im erschlossenen Baugebiet, durch Ersparung privater Ausgaben.

1) "... und es ist hauptsächlich diese Wertsteigerung, mit der die Beitragspflicht begründet zu werden pflegt." zit.: Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 332;

"Sie müssen sich als eine... gewichtige Zuwendung darstellen, die normalerweise mit Geld erkaufte zu werden pflegt." zit.: Streit, Erschließungsbeiträge S. 128;

"Zur Deckung einer im öffentlichen Interesse unternommenen Eigentumsverbesserung..." zit.: Dalton, Finanzwissenschaft S. 20

Daß die beitragsfähigen Leistungen auf den Wert des Privatvermögens sich auswirken, wird noch von anderen Autoren angedeutet. So: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 27 "von Wert sei"; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 32, 121/8; Wagner, Finanzwissenschaft II S. 190; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 174; Jessen, Finanzwissenschaft S. 82; Andrae, Staatswirtschaftslehre S. 126; Büchner, Beiträge S. 236; Blumenstein, Schweiz. Steuerrecht S. 6; Haller, Äquivalenzprinzip S.251; Odenkirchen, Interessentenbeiträge S. 7, 66 "...in Geld abschätzbarer Wert..." Stier-Somlo, Beiträge S. 589 "Erhöhung des Verkaufswertes, Steigerung der Gebrauchsfähigkeit."

2) vgl. die einschlägigen Lehrbücher der Betriebswirtschaftslehre zum Ertragswert

Diese sogen. "Privatvermögenswirksamkeit" bzw. wertsteigernde Wirkung auf privates Vermögen kann durch öffentliche Leistungen bzw. Investitionen theoretisch in dreifacher Weise hervorgerufen werden.

- Entweder der Staat übereignet freiwillig oder zwangsweise¹⁾ ein bestimmtes Gut auf einen Bürger, so daß das Vermögen desselben durch einen Zueignungsakt vermehrt wird.
- Der Staat erstellt eine öffentliche Leistung, wobei sich als Nebenwirkung ergibt, daß das Vermögen der Bürger an Wert gewinnt, weil diese öffentliche Leistung für bestimmte Bürgern besonders intensiv nützlich ist, wodurch eine Vermögenswertsteigerung eintritt (sogen. Vorgang des "social benefits")²⁾.
- Der Staat erstellt eine öffentliche Leistung, die eigentlich der Bürger selbst hätte erbringen müssen, wenn dies der Staat nicht getan hätte (sogen. Entlastungseinsparung), so daß es zu einer Einsparung von privaten Ausgaben des Bürgers kommt (sogen. externe Ersparnisbildung)³⁾.

Betrachtet man den Vorgang des beitragsauslösenden Leistungsakts von der Wirkungskomponente auf das Vermögen der Bürger, so kommt man leicht zu der Einsicht, daß die Beitragserhebung im Prinzip eine "negative Enteignungsmaßnahme" darstellt - sprich: eine "Zueignung" von Vermögenswerten bewirkt. Während nämlich der Staat bei der Enteignung das Vermögen der Bürger negativ vermögenswirksam beeinträchtigt und deshalb in Geld entschädigen muß, beeinträchtigt er es bei den beitragsfähigen Leistungen positiv vermögenswirksam, nimmt sich aber dafür das Recht heraus, die Wertsteigerung des Vermögens gegebenenfalls abzuschöpfen.

Nach der in dieser Arbeit anzuwendenden "progressiven" Beitragstheorie, die vom beitragsfähigen Realakt auf die Abgabensart der Geldleistungspflicht schließt, läßt sich der Vorgang der Beitragserhebung bzw. die Abgabe Beitrag umschreiben bzw. definieren als:

Hoheitlich auferlegte Geldleistungsverpflichtung zur Finanzierung von öffentlichen, privatvermögenswirksamen Leistungen (i.d.R. Investitionen), sofern diese von jenen Personen erhoben wird, denen der vermögenswirksame Effekt zukommt⁴⁾ - oder kurz

Vorteilsbezogene Abgabe für öffentliche, privatvermögenswirksame Leistungen.

Auf die sich an den Terminus "privatvermögenswirksame" Leistung bzw. Investition anschließende Frage, wie dieselben von den "normal"-nützlichen öffentlichen Leistungen abzugrenzen sind, kann hier nur andeutungsweise eingegangen werden; sie muß im Prinzip von der Wirtschaftswissenschaft gelöst werden.

Herangezogen werden hierfür können jedoch:

1) Die Frage, ob eine zwangsweise Zueignung von Vermögen überhaupt rechtmäßig ist und nicht gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verstößt, kann hier nicht untersucht werden. Sie ist jedoch rechtlich äußerst interessant und in der Eigentumsliteratur noch nicht erörtert.

3) vgl.: Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 235 und die einschlägigen volkswirtschaftlichen Lehrbücher

4) Wird die Geldleistungsverpflichtung einem Personenkreis auferlegt, welcher keine Vermögenswertsteigerungen zu verzeichnen hat, so liegt von vornherein "nur" eine Zwecksteuer vor. Außerdem muß bereits jetzt bemerkt werden, daß die vorteilsgerechte Belastung mit Beiträgen ein normatives und kein konstitutives Problem der Beitrags-erhebung darstellt.

Die Rechtsgrundsätze des Eigentums- und Vermögensrechts, insbesondere auch die gesellschaftlichen Anschauungen, die nach Ansicht der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung den Eigentums- bzw. Vermögensbegriff des Grundgesetzes prägen¹⁾).

Die Rechtsgrundsätze und Theorien des Enteignungsrechts. Diese regeln die negativ-privatvermögenswirksamen Maßnahmen des Staates und lassen sich in einem Umkehrschluß auch auf die positiv-privatvermögenswirksamen Leistungen des Staates anwenden.

Die Grundsätze der kaufmännischen Buchführung, weil diese die Frage regeln, welche Geschäftsvorfälle verbuchungspflichtig sind und welche nicht, und zu den verbuchungspflichtigen alle vermögenswirksamen gerechnet werden. Hier ist vor allem die von Alewell²⁾ erörterte Frage, wann Subventionen buchführungspflichtig sind, auch von rechtswissenschaftlicher Bedeutung³⁾.

Die Rechtsgrundsätze des Schadensersatzrechts; da Schäden unfreiwillige Vermögenseinbußen sind, müssen die Schadensersatzleistungen vermögenswirksame Leistungen sein, um die Vermögenseinbuße ausgleichen zu können.

Die obige Definition stellt aber nichts anderes dar als die Definition einer Zwecksteuer zur Finanzierung privatvermögenswirksamer Leistungen⁴⁾, wozu bemerkt werden muß, daß

1) vgl.: BVerfGE, v. 30. April 1952 - BVerfGE 1, S. 264, 278 (ständige Rechtsprechung)

2) vgl.: Alewell, Subventionen als betriebswirtschaftliche Frage, Köln-Opladen 1965 S. 120 ff

3) Natursubventionen sind nämlich nichts anderes als privatvermögenswirksame Leistungen des Staates, für die keine vorteilsausgleichenden Beiträge erhoben werden, was ja einen Widerspruch bedeuten würde. Daß nicht alle, sondern nur die vermögenswerten bzw. vermögenswirksamen Naturalleistungen des Staates Subventionen sein können, vgl.: Meinhold, Subventionen S. 237 "geldliche oder geldswerte Leistungen"; Zuleeg, Rechtsform der Subventionen S. 18; Janknecht, Subventionierungen S. 8; Zacher, Verwaltung durch Subventionen S. 317; u.a.m.

4) Die Abgrenzung der Beiträge von den Zwecksteuern i. tr. Sinne und den nach dem Äquivalenzprinzip erhobenen Steuern ist bislang der Literatur noch nie überzeugend gelungen, was eine Auswahl von Zitaten belegen soll.

"Aus dem gleichen Blickwinkel gesehen ist zwischen der Zahlung der Beiträge und dem Vollzug der körperschaftlichen Leistungen genau soviel und genau sowenig eine Wechselwirkung zu sehen, wie zwischen der Zahlung der Steuern und den Leistungen des Staates und der Gebietskörperschaften." zit.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 19;

"Trotzdem kann aber nicht übersehen werden, daß diese Art von Steuern (gemeint: die Zwecksteuer i. tr. S.) oft bedenklich nahe an die Beiträge heranrückt und von dieser oft kaum zu unterscheiden ist." zit.: Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 40;

"Eine typische Sondersteuer liegt dann vor, wenn der Staat die Hervorbringung einer Leistung übernimmt, die einer Gruppe der Gesellschaft zum überwiegenden oder ausschließlichen Vorteil gereicht, und die Abgabe, die die dafür aufgewendeten Kosten decken soll, überwiegend oder ausschließlich dieser Gruppe auferlegt... Ein Musterfall einer Sondersteuer bildet der sogen. 'Verbesserungsbeitrag'..." zit.: De Viti de Marco, Finanzwirtschaft S. 61;

"Insbesondere nähert sich der Beitrag solchen Steuern, die... auf der sogen. Äquivalenz- oder Interessentheorie, dem Grundsatz der Besteuerung nach Leistung und Gegenleistung, beruhen, wie die Realsteuern." zit.: Strutz, Gebühren S. 626;

"Sie (gemeint: die Äquivalenzsteuern) stellen somit als 'Beitragssteuern' eine Übergangsform zwischen den eigentlichen Steuern und... den nach dem Äquivalenzprinzip er-

alle privatvermögenswirksamen Leistungen über Normalsteuern finanziert werden müssen, sofern sie nicht durch "Beiträge" finanziert oder mitfinanziert werden.

Aber nicht jede denkbare Zwecksteuer zur Finanzierung privatvermögenswirksamer Leistungen ist ein Beitrag im Sinne der traditionellen Theorie. Diese bezeichnet nämlich als Beitrag nur diejenigen Abgaben zur Finanzierung privatvermögenswirksamer Leistungen, die von jenen Bürgern - normativ betrachtet - erhoben werden, denen der Vermögenszuwachs der privatvermögenswirksamen Investition zugeschewmt wird. Beiträge sind also eine ganz spezifische Form einer Zwecksteuer, was am folgenden Beispiel verdeutlicht werden soll.

Eine im traditionellen Sinne beitragsfähige, weil privatvermögenswirksame Straße oder

hoben... Beiträgen, dar." zit.: Haller, Die Steuern S. 345;

Auch Zeitel, Gebühren S. 228 führt in bezug auf den abgabensystematischen Standort der Beiträge aus, daß es fraglich erscheine, ob diese "differentia specifica" (gemeint: der Vorteil in der Beitragsdefinition) bedeutsam genug sei, um eine besondere Abgabengruppe zu bilden.

"... wobei sie (gemeint: die Zwangsbeiträge) eine gewisse Ähnlichkeit mit den Ertragssteuern aufweisen." zit.: Büchner, Beiträge S. 226;

"Sie dürfte einer jener nicht so seltenen Beiträge sein, die einen Übergang zur Steuer hin zeigen." zit.: Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 434;

"Zwecksteuern, die geschichtlich auch mit Beiträgen Verwandtschaft zeigen,..."

zit.: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 59;

"Bei den Beiträgen ist der Übergang zur Steuer sehr viel deutlicher... es genügt der tatsächliche oder auch nur vermutete Vorteil. Der Übergang wird vollzogen, wenn die externen Ersparnisse ... rein fiktiver Natur sind." zit.: Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 235;

"Es erhellt, daß die Beiträge den Steuern näher stehen als die Gebühren i.e.S., daß sie gewissermaßen den Übergang von der Gebühr zur Steuer darstellen." zit.: Strutz, Abgabenrecht S. 427;

"Darüber hinaus vermögen Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts, gewisse Berufsvereinigungen, Sozialversicherungsträger sowie politische Einheitsparteien mit der Befugnis zur Erhebung von Abgaben ausgestattet sein, die, ohne vollkommen mit der Steuer identisch zu sein, diesen mehr oder minder stark gleichen." zit.: Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 10;

"... weil Beiträge und direkte Steuern in den meisten Fällen ... schwer oder gar nicht zu trennen sind..." "Steuern im weiteren Sinne, d.h. Steuern einschließlich der Beiträge." zit.: Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 352;

"Die Grenze zur Steuer ist jedoch fließend und in Einzelfällen nur schwer zu ziehen." zit.: Recktenwald, Gebühren und Beiträge S. 649;

"Infolgedessen sind viele Beiträge, vor allem regelmäßig wiederkehrende, im Grunde nichts anderes als veranlagte Steuern." zit.: Schmölbers, Finanzpolitik S. 292;

"Gebühren und Beiträge sind Ergänzungssteuern und nicht grundsätzlich aus den allgemeinen Steuerbegriff auszuschneiden." zit.: Jessen, Finanzwissenschaft S. 84;

Das Reichsgericht hat wiederholt entschieden, daß die Beiträge der Angrenzer zu den auf sie zu repartierenden Kosten der Straßenanlage... den Charakter von Steuern haben." zit.: RGZ Bd. 22 S. 291;

vgl. auch noch das Riewald-Zitat auf Seite 156 und die Anm. 8, 9 auf Seite 156 und und den englischen Begriff "betterment tax" Anm. 1 auf Seite 224

sonstige Leistung kann aus allgemeinen Mitteln des Haushaltes, mit Mitteln einer zu diesem Zweck erhobenen und reservierten Zwecksteuer, die nicht von den Anliegern der Straße erhoben wird, oder aber mit einer Zwecksteuer, die von den Anliegern bzw. Hauptnutznießern der betreffenden Straße erhoben wird, welche man heute als Beitrag bezeichnet, finanziert werden. Diese drei "reinen" Finanzierungsmöglichkeiten lassen sich dann noch zu einer vierten Mischform kombinieren.

Dieses kleine Beispiel beweist, daß sich der traditionelle Beitragsbegriff nicht aus der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO ausgrenzen läßt¹⁾, eine Feststellung, die bereits Adolf Wagner lange vor Erlaß der Reichsabgabenordnung erahnt hat, und was auch noch einmal bewiesen werden wird.

Beiträge im traditionellen Sinne sind also lediglich eine ganz spezifische Form der traditionellen Zwecksteuer, nämlich reine Äquivalenzsteuern²⁾. Wenn auch im folgenden um des Verständnisses willen weiterhin von Beiträgen gesprochen wird, so ist stets die Frage gemeint, traditionelle Zwecksteuer oder "Beitragszweckverwendungssteuer".

Damit ist jedoch der Terminus der "positiv-privatvermögenswirksamen Leistung" noch nicht vollständig geklärt, weil der staats- und verwaltungsrechtliche Leistungsbegriff, der für die Beitrags- und Gebührendefinition sehr entscheidend ist, noch nicht erörtert wurde.

Dieser kann hier nur andeutungsweise geklärt werden, weil nämlich die heute herrschende Lehre - hier Ordnungsverwaltung, dort Leistungsverwaltung - auf einem wohl grundsätzlichen logischen Fehler beruht, da mit den öffentlichen Leistungen ebenfalls Ordnung geschaffen wird, und es deshalb heißen müßte; hier Entscheidungsverwaltung, dort Leistungsverwaltung.

-
- 1) Im Grunde hätte Neumann überhaupt keine Trennung von Steuer und Beitrag durchführen dürfen. Bei der von ihm vorgenommenen Untersuchung des (normativen) Leistungsfähigkeitsprinzip unterscheidet er in Abgaben, die nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit erhoben werden bzw. werden sollten, und Abgaben, die nach Vorteilen bemessen werden bzw. werden sollten, insbesondere die Beiträge. Bei dieser normativen Betrachtungsweise hätte Neumann die Beiträge nicht aus dem Steuerbegriff ausklammern dürfen, weil es hierzu eines konstitutiven Merkmals bedarf und weil Neumann über sah, daß der beitragsfähige Vorteil bzw. Vermögenswert ein besonders intensiver Ausdruck der steuerlichen Leistungsfähigkeit darstellt, zumal es sich hierbei i.d.R. noch um sogen. "unverdiente" wind-fall profits handelt. vgl. Neumann, Die progressive Einkommenssteuer S. 64 ff
 - 2) Die hier vertretene Auffassung wird den Protest all jener Autoren herausfordern, die den Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit der Steuer besonders betonen (vgl. Anm. I auf Seite 153). Der Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit der Besteuerung ist in seiner traditionellen Form aber nicht haltbar. Steuern dürfen zwar voraussetzungslos, schlechthin, etc. erhoben werden, sie müssen es aber nicht. Die Existenz einer sogenannten Gegenleistung stempelt eine Abgabe nicht generell zu einer "Nicht"-steuer, weil sonst müßte man viele Zwecksteuern umbenennen, so z.B. insbesondere die Kirchensteuer, weil die Leistungen der Kirchen auch nur den Kirchensteuerzahlern zugute kommen (siehe auch Kraftfahrzeugsteuer). Wenn der Staat bereits voraussetzungslos besteuern darf, so muß er dies erst recht dürfen, wenn er sogar eine Gegenleistung dafür bietet. Außerdem wird bei den Beiträgen überhaupt nicht die Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung besteuert, sondern die durch diese hervorgerufene Wertsteigerung des Privatvermögens der Bürger, die jedoch nicht mit der öffentlichen Leistung gleichzusetzen ist, weshalb diese steuerliche Auffassung vom Wesen der Beiträge selbst der traditionellen Auffassung über den Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit nicht widerspricht.

Dieses Begriffspaar, welches einen eindeutigen Gegensatz beinhaltet, ist seinem Ursprung nach aus der neueren betriebswirtschaftlichen Theorie der Unternehmensführung und der volkswirtschaftlichen Grenzproduktivitätstheorie entnommen¹⁾, in welcher zwischen

dispositiver oder entscheidender Tätigkeit bzw. Faktoren und
ausführender oder leistender Tätigkeit bzw. Faktoren

unterschieden wird.

Obwohl es zwischen diesen Termini verschwimmende Grenzbereiche gibt, lassen sich die Begriffe zumindest in der Theorie exakt abgrenzen. Die dispositive, entscheidende Tätigkeit ist idealtypisch betrachtet rein "qualitativer Natur", das heißt, es werden keine quantitativen Ressourcen aufgewendet bzw. verbraucht, sondern es wird lediglich über den Einsatz von Kapital und Arbeit entschieden, insbesondere wenn man sich vorstellt, daß der, die Entscheidung treffende Mensch, die Planung und Vorbereitung der Entscheidung häufig nicht selbst vornimmt¹⁾.

Demgegenüber ist die "rein" ausführende Tätigkeit "rein" quantitativer Natur, d.h. es werden nur ökonomische Ressourcen verbraucht, ohne daß ein qualitativer Denk- und Entscheidungsprozess im Sinne einer Änderung des Produktionsprozesses (techn. Fortschritt) stattfindet.

Diese Aktivitätsalternativen lassen sich auch auf die öffentliche Verwaltung bzw. auf den Staat bzw. auf die öffentlichen Finanzwirtschaften schlechthin übertragen, wonach die Entscheidungsverwaltung in ihrer Quintessenz das Treffen von Entscheidungen beinhaltet, und zwar in Form von:

- a) Verwaltungsakten begünstigender, belastender, ordnender Art,
- b) Erlaß von Verordnungen, Richtlinien etc.,
- c) Überwachungs- und Ordnungsmaßnahmen im traditionellen Sinne (m.B.)²⁾,
- d) Einräumen von Rechtspositionen, insbesondere im Rahmen von Schuldverhältnissen³⁾

1) vgl.: Paulsen, Allgemeine Volkswirtschaftslehre III S. 7, 162 ff (m.w.H.); Ott, Technischer Fortschritt S. 302 ff; Schneider, Produktionstheorie S. 596 ff (m.w.H.); Gutenberg, Unternehmensführung S. 76 ff; ders., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre I S. 132 ff; Heinen, Das Zielsystem der Unternehmung S. 18 ff; ders., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre S. 21 ff; Naumann, System einer unternehmerischen Entscheidungstheorie, Diss. Hamburg 1969 (m.w.H.)

2) Ob man die Kontroll- bzw. Polizeifunktion des Staates nicht mit Hilfe eines besonderen Bereichs "Kontrollverwaltung" aus der Entscheidungsverwaltung ausklammern sollte, wie dies auch in der Betriebswirtschaftslehre getan wird (Kontrollfunktion der internen und externen Revision), wäre weitere Überlegungen wert, wie überhaupt der hier gemachte Lösungsvorschlag zur Systematisierung der Verwaltungsaktivitäten nur vorläufigen, programmatischen Charakter haben soll für diese Arbeit, welcher hinsichtlich seiner Verallgemeinerung einer genauen Verifizierung unterzogen werden müßte. Er erscheint aber sinnvoller, als die von vornherein disharmonische Unterscheidung in Eingriffs- und Leistungsverwaltung.

3) Während die Erfüllung der öffentlichen Schuldverhältnisse in der Regel öffentliche Leistungen sind.

- e) Auch der Erlass von Gesetzen durch den Gesetzgeber ist in den Entscheidungsbereich der öffentlichen Finanzwirtschaften zu rechnen, wenn es sich auch hier nicht um Verwaltung im rechtlichen Sinne handelt. Bei Gesetzen, die die Verhaltensweisen der Bürger regeln, wird der Entscheidungscharakter der Gesetzgebung besonders deutlich.¹⁾
- f) Auch die Rechtsprechung, insbesondere das Fällen von Urteilen gehört dem Bereich der Entscheidungsverwaltung (im wirtschaftlichen-technischen Sinne verstanden) an, während das Inhaftieren der Verurteilten dem Bereich der Leistungsverwaltung zuzurechnen ist (zwangswise Beherbergung).

Demgegenüber beinhaltet die Leistungsverwaltung in ihrem Kern den Aufwand von Ressourcen in Form von Dienst-, Sachleistungen und Geldzahlungen für den Bürger. Es ist hier zunächst gleichgültig, ob diese Leistungen begünstigender oder belastender, eingreifender oder fördender Art sind, bzw. ob dieselben von den Bürgern freiwillig akzeptiert werden (Subventionen, Straßen) oder ob diese Leistungen den Bürgern vom Staat aufgezwungen werden müssen (z.B. Gefängnis, Schulzwang, etc.).

Daß für die Entscheidungsverwaltung - realtypisch betrachtet - natürlich auch Beamte, Angestellte etc. ihre Arbeitskraft aufwenden müssen, also auch in diesem Sektor der Verwaltung Ressourcen aufgewandt werden, versteht sich von selbst, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß auch die Planungen der Entscheidungen vorbereitet werden müssen, was wirtschaftlichen Aufwand erfordert. Dies ist jedoch nicht nur eine Schwäche dieses Lösungsvorschlags im allgemeinen, sondern der betriebswirtschaftlichen und der noch fehlenden finanzwissenschaftlichen Theorie der "Staatsunternehmensführung", zumal der gesamte Staat nicht mehr darstellt als ein Riesenbetrieb zur Erbringung öffentlicher Leistungen²⁾ und Entscheidungen, welcher in zunehmendem Maße nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geleitet werden sollte.

Trotzdem läßt sich in Anlehnung an die moderne Theorie der Unternehmensführung feststellen, daß sich die öffentlichen Aktivitäten ebenfalls in einen Bereich der Entscheidungs- und der Leistungsverwaltung aufteilen lassen.

Die obige Unterscheidung in Leistungs- und Entscheidungsverwaltung ist für den Beitragsbegriff von großer theoretischer Bedeutung. Vermögenswirksame Vorteile können sowohl durch hoheitliche Entscheidungen als auch durch öffentliche Leistungen bewirkt werden, was bedeutet, daß eben nicht jeder privatvermögenswirksame Vorteil ein beitragsfähiger Vorteil ist, weil als beitragsfähige Vorteile nur diejenigen anzusehen sind, die aufgrund öffentlicher Leistungen, also durch Investitionen des Staates, entstehen oder entstanden sind, während diejenigen privatvermögenswirksamen Vorteile, die durch öffentliche Entscheidungen ausgelöst werden, allenfalls durch Steuern abgeschöpft bzw. ausgeglichen werden können.

Als das entscheidende Kriterium zur Unterscheidung von vermögenswirksamen Vorteilen, die durch öffentliche Entscheidungen oder die durch öffentliche Leistungen bewirkt wurden bzw. werden, ist dabei die Tatsache anzusehen, daß bei den entscheidungsabhängi-

1) Auch in den neueren Abhandlungen über den Begriff der Subvention werden wirtschaftslenkende, begünstigende Marktordnungen, Gesetze etc. nicht zu den Subventionen gerechnet. Zu Recht, denn echte Subventionen sind öffentliche Leistungen der Leistungsverwaltung, während Gesetze, Verwaltungsakte u.a. eben der Entscheidungsverwaltung zuzurechnen sind, die keine Leistungen im Rahmen von Schuldverhältnissen erbringt.

2) so auch: Wolff, Verwaltungsrecht III S. 124; Kaufmann, Verwaltung, Verwaltungsrecht S. 688; Terhalle, Finanzwirtschaft zit. S. 13 "Die Staatswirtschaft ist eine Einzelwirtschaft,..."

gen Vorteilen die Vermögenssteigerung beim einzelnen Staatsbürger durch eine Verschiebung der Gleichgewichtslage im Markt bewirkt wird¹⁾. Ein Staatsbürger erhält also durch hoheitliches Regulieren des Marktes einen Vorteil auf Kosten eines anderen Staatsbürgers, während die leistungsbedingten Vorteile bzw. Werte der Staatsbürger durch Aufwendungen bzw. Investitionen des Staates selbst bewirkt werden, also nicht vom Markte, sondern von den öffentlichen Finanzwirtschaften geschöpft werden, wenn sich diese Werte in der Folge auch im Vermögen bzw. Marktwert des Vermögens der Bürger niederschlagen.

Dies soll an einigen Beispielen bewiesen werden.

Der Staat kann mit Hilfe von Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsakten etc. Preisvorschriften, Marktordnungsmaßnahmen etc. erlassen (Entscheidungsverwaltung), die eine Gruppe von Bürgern begünstigen, weil sich das Markt- und Preisgleichgewicht künstlich zu ihren Gunsten verschiebt, z.B. die gesetzlich über dem Weltmarkt liegenden Getreidepreise, während diese Marktordnungsmaßnahmen zwangsläufig eine andere Gruppe von Bürgern benachteiligen. Diese wirtschaftlichen Vorteile sind jedoch keine beitragsfähigen Vorteile, weil sie nicht aufgrund einer öffentlichen Leistung, sondern aufgrund einer öffentlichen Entscheidung (Preisfestsetzung) entstanden sind. Sie können deshalb nicht mit Hilfe des Einsatzes einer Beitragspflicht, sondern allenfalls mit einer Steuer abgeschöpft werden, wie dies z.B. mit den Import-Abschöpfungen auch getan wird.

Oder...

Die Marktsanierungsmaßnahmen durch Stilllegung von Betrieben haben zur Folge, daß die, die Stilllegungsperiode überdauernden Betriebe, wesentlich bessere Absatzchancen haben, welche sich in einem steigenden Ertragswert in deren Vermögen niederschlägt. Diese vermögenswirksamen Vorteile werden in der Mühlenwirtschaft, im Kohlebergbau und in der Binnenschifffahrt mit Ausgleichsabgaben abgeschöpft, deren Rechtscharakter umstritten ist. Diese werden einerseits als Beiträge²⁾, andererseits als Zwecksteuern angesehen²⁾.

Die Frage nach dem Rechtscharakter dieser Ausgleichsabgaben läßt sich objektiv nur dann entscheiden, wenn man sich darüber klar wird, daß die Marktsanierungsmaßnahmen zum Bereich der Entscheidungsverwaltung gehören, weil der Staat selbst bei den Betriebsstillegungen keinerlei Ressourcen aufwendet. Diese werden nämlich von den stilllegenden Unternehmen in Form von Desinvestitionen erbracht, während die Stilllegung eben nur durch Gesetz organisiert und überwacht wird, was vom idealtypischen Prinzip her betrachtet keinen ökonomischen Aufwand erfordert, und deshalb der Entscheidungsverwaltung zuzurechnen ist. Die Ausgleichsabgaben zur Finanzierung der Stilllegungsaktionen sind also als Steuern anzusehen.

1) "Aus welchen Gründen auch immer solche wettbewerbsmindernde Ordnung von Märkten gefordert oder durchgeführt werden, wirtschaftlich sind es immer Begünstigungen oder gar Privilegierungen einer Marktpartei oder einer sozialen Gruppe, die sich auf andere Gruppen in der Regel negativ auswirken." zit.: Hensel, Marktordnung S. 167; vgl. auch: Böker, Agrarsubventionen S. 30 ff; Teichmann, Die Politik der Agrarpreisstützung S. 22 ff

2) Die Darstellung der Literaturmeinungen erfolgt ausführlich auf Seite 295 ff

11. Normative Probleme der Beitragserhebung

Mit der obigen Beitragsdefinition ist der Beitragsbegriff jedoch noch nicht vollständig erfaßt. Es bleibt noch zu klären, wer zu diesen privatvermögenswirksamen Investitionen bzw. Leistungen beizutragen hat und wie das Bemessungsproblem der Beiträge zu lösen ist. Diese zwei Problemkomplexe bilden normative Kriterien in einer Beitragsdefinition, d.h. ihre Nichtbeachtung in der Rechtspraxis macht die betreffenden Beiträge rechtswidrig.

Nach herrschender Lehre können zur Finanzierung von beitragsfähigen Leistungen diejenigen Bürger herangezogen werden, welchen die Vorteile wirtschaftlicher Art aus diesen Leistungen zugute kommen, das heißt, es ist bei der Beitragserhebung eine soziologische Abgrenzung zwischen den Vorteilsempfängern bzw. -genießern und den nicht begünstigten Staatsbürgern nötig.

Diese soziologische Abgrenzung der beitragspflichtigen von den beitragsbefreiten Bürgern wird vom Gesetzgeber, der Literatur und Rechtsprechung, wenn auch in einer Art von Un-terbewußtsein¹⁾ richtig vorgenommen. Bei der Beitragserhebung kann aus technischen (Typengerechtigkeit) und rechtlichen (Überlastung der Verwaltung und Gerichte) Gründen nicht auf den individuellen Nutzen bzw. die vermeintliche Vermögenssteigerung bzw. Schuldenminderung abgestellt werden, da sonst die Beitragserhebung, welche ja häufig wie die Steuern in einem Massenverfahren erhoben wird, überhaupt unmöglich wäre²⁾.

Da der Beitragsbegriff in eine objektive und operationale Definition gefaßt werden muß, dürfen die öffentlichen Gemeinwesen zur Finanzierung ihrer beitragsfähigen Leistungen alle diejenigen Personen zur Geldleistung heranziehen, von denen anzunehmen ist, daß ihnen die Vermögenswirksamkeit der öffentlichen Leistungen einen mutmaßlichen wirtschaftlichen Vorteil "zuschwemmen"³⁾ wird⁴⁾.

Für die soziologische Abgrenzung der beitragspflichtigen Bürger ist also nicht der tatsächliche, sondern ein vom Gesetzgeber als mutmaßlich (sogen. Mutmaßlichkeitsprinzip) zu unterstellender wirtschaftlicher Vorteil ausreichend, welcher durch die beitragsfähige Leistung im Rahmen der öffentlichen Veranstaltung nach ökonomisch fundierten Erfahrungswerten bei den einzelnen Staatsbürgern entstehen kann⁵⁾. Individuelle Umstände, die im Einzelfalle dazu führen können, daß die Leistungen eines Abgabepflichtigen keinen Vorteil gewähren (oder gar zu Nachteilen führen⁶⁾), müssen nicht, aber dürfen bei der soziologischen Abgrenzung der Beitragspflichtigen aus abgabetechnischen und rechtlichen Grün-

1) Unterbewußtsein deshalb, weil die traditionelle Theorie mit ihren Beitragsdefinitionen glaubt, das Wesen des beitragsauslösenden Vorgangs erfaßt zu haben, während sie im Prinzip - von Ausnahmen abgesehen - , nur den Kreis der abgabepflichtigen Bürger definiert.

2) Zum Problem der Typengerechtigkeit vgl. BVerwGE 25, S. 149; 29, S. 90

3) Zum Problem des "Zuschwemmeffekts" öffentlicher Leistungen und Natursubventionen vgl.: Alewell, Subventionen S. 135 ff

4) Hierfür sind Teile der vorne dargestellten sogen. soziologischen Beitragstheorie zu gebrauchen. Hier handelt es sich aber um ein normatives Problem.

5) Auf die Frage, wie die Finanzmittelaufwendungen für beitragsfähige Leistungen "abgabetechnisch" auf die einzelnen Bürger bzw. Unternehmen aufzuteilen sind, kann hier nicht eingegangen werden, zumal dies stark vom Einzelfall abhängt. Zur Problematik vgl.: Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 288 ff

6) So die in Anm. 4 auf Seite 166 zitierten Autoren und die wohl herrschende Rechtspraxis, während der Verfasser m.a. eine Beitragserhebung trotz nachweislicher wirt-

den berücksichtigt werden¹⁾).

Diese Bestimmung des soziologisch normativen Problems der Beitragserhebung entspricht in etwa auch derjenigen Literaturmeinung, welche vom besonderen "Beteiligtsein" der Beitragspflichtigen spricht. Beiträge sollen diejenigen bezahlen, die an der staatlich verursachten "Wertschöpfung" bzw. "Vermögenswertsteigerung" mutmaßlicherweise beteiligt sind.

Eine weitere Rechtmäßigkeitsfrage stellt das Problem dar, ob das sogen. "Mutmaßlichkeitsprinzip" einer widerlegbaren oder unwiderlegbaren Vermutung entspringt²⁾. Dies ist von großer rechtlicher Bedeutung, weil sich die Frage erhebt, ob ein Beitragspflichtiger sich von der Abgabepflicht dadurch befreien kann, daß er nachweist, aus der privatvermögenswirksamen Leistung entgegen der Vermutung keinen Nutzen gezogen zu haben, noch ziehen zu können.

Die herrschende Meinung der Literatur und auch die Rechtsprechung nehmen eine unwiderlegbare Vermutung an³⁾.

Dieser Auffassung kann in einem freiheitlichen Rechtsstaat, in welchem der Grundsatz der Rechtmäßigkeit der öffentlichen Abgaben besonders streng angewandt werden soll, nicht zugestimmt werden, weil dies für den Gesetzgeber und die Verwaltung ein Freibrief wäre, die Finanzierungskosten beitragsfähiger Leistungen unter Außerachtlassung jeglicher ökonomischer Erfahrungsregeln auf eine recht große Zahl von "potentiell" beitragspflichtigen Bürgern umzulegen, ohne daß die Bürger hiergegen Rechtsmittel einlegen könnten.

Man wird aus dem Wesen und dem systematischen Standort der Beiträge im System der öffentlichen Abgaben fordern können und müssen, daß das sogen. "Mutmaßlichkeitsprinzip" lediglich eine widerlegbare Vermutung darstellt, die Abgabepflichtigen sich also bei wirtschaftlichen Nachteilen einer ungerechtfertigten Beitragsleistung entziehen können. Hierbei muß man allerdings eine Umkehrung der Beweislast auf den Abgabepflichtigen verlangen, um ein rechtliches Chaos zu verhindern.

Nachdem nun festgelegt ist, was in dieser Arbeit unter dem Begriff des Beitrags

schaftlicher Nachteile nicht für rechtmäßig ansieht." Zu berücksichtigen sind auch etwaige Nachteile. Zudem ist zu beachten, ob der Vorteil nicht in vollem Umfang durch eine Entschädigung aufgewogen wird, auf die der Grundeigentümer nach anderen gesetzlichen Vorschriften einen Anspruch hat." zit.: Streit, Erschließungsbeiträge S. 130; ähnlich auch: Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 331

1) AA: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 132 "... können und dürfen nicht..."; PrOVG Bd. 32, S. 116; 95 S. 43

2) Die Ausführungen verschiedener Autoren - Hettlage, Beiträge S. 728, Schmolders, Finanzpolitik S. 292 - daß sich der Zusammenhang zwischen Vorteil und Beitragspflicht bis zu einer bloßen gesetzlichen "Fiktion" des Vorteils verflüchtigen könne, kann aus systematischen und rechtsstaatlichen Gründen nicht akzeptiert werden - so auch: Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 235; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 120 - Fiktionen, d.h. die Annahme von Tatbeständen, die tatsächlich in ihrem wirtschaftlich-materiellen Kern grundsätzlich anders gestaltet sind als das Gesetz es vorschreibt, sind grundsätzlich systemfeindlich und damit auch rechtswidrig, weil sich sonst mit dem Abgabenrecht machen ließe, was man möchte; jede Rechtsnorm, insbesondere die Art. 105 ff GG wären zu umgehen.

3) so: Fleiner, Institutionen S. 427; Lampe, Gebühren, Beiträge S. 17; Strutz, Grund-
lehren S. 10; ders. Abgabenrecht S. 426; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 120; Boethke,

verstanden werden soll und von welcher sozialen Gruppe diese erhoben werden können, muß noch die Frage erörtert werden, bis zu welcher Höhe Beiträge erhoben werden dürfen (sogen. Bemessungsproblem).

Die Klärung dieser Frage ist nicht nur deswegen wichtig, weil sie in der Literatur und Rechtsprechung ungelöst ist, sondern auch deshalb, weil sehr viele Autoren in den Bemessungsprinzipien des allgemeinen Abgabenrechts wesensbestimmende Elemente des Beitrags- und Gebührenbegriffs sehen und sehen müssen, da der herrschenden Lehre die sogen. retrograde Betrachtungsweise zugrunde liegt. Die richtige Bemessung der Beiträge stellt kein konstitutives Begriffselement des Beitragsbegriffs im objektivierten Sinne dar, sondern es ist ein normatives Kriterium¹⁾, welches über die Rechtmäßigkeit derselben zu entscheiden hat, wobei auf Besonderheiten noch eingegangen wird.

Zur Bemessung der Höhe der Beitragspflicht stehen zwei von der Lehre entwickelte Bemessungsprinzipien zur Verfügung, nämlich das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip. Die Frage, welches dieser Prinzipien bei der Beitragserhebung zur Anwendung kommen soll, ist umstritten, jedoch von großer rechtlicher Bedeutung. Nach der herrschenden Lehre und ständigen Finanzrechtsprechung muß die Beitragspflicht des einzelnen Staatsbürgers in einem angemessenen Verhältnis zum erlangten Vorteil stehen²⁾. "Fehlt es an dieser Voraussetzung, so taucht die Frage auf, ob die als Beiträge bezeichnete Abgabe nicht in Wahrheit eine Steuer ist"³⁾.

Die Rechtsprechung sieht in der Anwendung des Kostendeckungs- bzw. Äquivalenzprinzips simultan anwendbare Prinzipien. Bereits der RFH führte in einem Grundsatzurteil aus, daß eine Vorzugslast dann eine Steuer sei, wenn diese gegen das Kostendeckungs- bzw. Äquivalenzprinzip verstoße⁴⁾.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner neueren Rechtsprechung zum Gebührenrecht ebenfalls ausgeführt, daß Gebühren sowohl nach dem Äquivalenz- als auch nach dem Kostendeckungsprinzip bemessen werden könnten⁵⁾.

Demgegenüber sieht die überwiegende Meinung der Literatur in den beiden Bemessungsprinzipien nur alternativ anwendbare Grundsätze, weshalb das Schrifttum hinsichtlich der Anwendung dieser Prinzipien in zwei Lager gespalten⁶⁾ ist.

Reichsabgabenordnung S. 54; Blumenstein, Schweiz. Steuerrecht S. 6; v. Eheberg, Gemeinde финанzen S. 168; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 132; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 8 zu § 1 AO; ProVG Bd. 32, S. 116; 95 S. 43

- 1) so auch: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 41, 122; Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 5 zu § 1; Nawiasky, Der Steuerbegriff Sp. 255; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 121; Strutz, Grundlehren S. 11; ders., Gebühren S. 131
- 2) vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 289; u.a.m.; insbesondere für die Gebührenbemessung, vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 39 (m.w.H.); BVerfGE 9, S. 298; 20, S. 257; BVerwGE 12, S. 166; 26, S. 305 ff (letzte Urteile allerdings für Gebührenbemessung, wo jedoch eine ähnliche Problematik vorliegt)
- 3) zit.: BVerfGE 9, S. 298
- 4) vgl.: RFH, U.v. 29. Nov. 1926 - Bd. 20 S. 21; Kruse, Steuerrecht I (1) S. 18
- 5) vgl.: BVerwG, U.v. 24. März 1961 NJW 1961 S. 2128 ff (m.w.H.) BVerwGE 13, S. 214 ff
- 6) Eine Sondermeinung vertritt Haller, die zwar den praktischen, wenn auch nicht den theoretischen Wert der folgenden Ausführungen in Frage stellt. "In Ermangelung eines ./.

Eine Gruppe von Autoren, so u.a. Kruse, Hummel, Mai, Wacke, Stähler, Jessen, v. Eheberg-Boesler, Amonn, Hedtkamp¹⁾ führen in ihren Abhandlungen wörtlich oder sinngemäß aus, daß Beiträge generell nach dem Kostendeckungsprinzip erhoben werden sollen.

Die Gruppe der Gegenmeinung spricht sich bei der Beitragsbemessung jedoch für die Anwendung des Äquivalenzprinzips aus, so u.a. Gerloff, Neumann, Vogel, Hettlage, Heyen, Blumenstein²⁾, eine Auffassung die auch schon das Preußische Oberverwaltungsgericht aufgrund des Preuß. Kommunalabgabengesetzes vertreten hat³⁾.

"Das Gesetz verlangt, daß die Beiträge nach den Vorteilen bemessen werden; damit ist nicht nur gemeint, daß die Beiträge der einzelnen untereinander nach dem Verhältnis ihrer Vorteile (prozentual) abgestuft werden sollen, sondern es wird auch vorgeschrieben, daß der Beitrag des einzelnen in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Vorteile stehe und keinesfalls diesen Vorteil übersteigen soll"⁴⁾.

12. Stellungnahme

Weder die Auffassung der Rechtsprechung noch diejenige der Literatur ist richtig. Bei der Beitragserhebung können und müssen sowohl das Äquivalenz- als auch das Kostendeckungsprinzip gleichzeitig zur Anwendung kommen, was sich einerseits aus dem Wesen der Abgabe Beitrag ergibt und andererseits von der, der beitragsfähigen Investition entspringenden Kosten-Wert-Konstellation, abhängt. Dieser Begriff wird noch besonders erläutert.

besseren Maßstabes kann man den Wert der staatlichen Dienste deren Kosten gleichsetzen, die Abgaben müssen dann also den durch den einzelnen Staatsbürger verursachten öffentlichen Kosten entsprechen." zit.: Haller, Äquivalenzprinzip S. 248, wobei sich die Ausführungen Hallers auf alle öffentlichen Leistungen, nicht nur auf die privatvermögenswirksamen beziehen.

- 1) so: Kruse, Steuerrecht I (1) S. 17; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 4; Hummel, Grenzen der Beitragspflicht S. 316; Mai, Sonderabgaben S. 8; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 231; Jessen, Finanzwissenschaft S. 83; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 136; Weddigen, Finanzwissenschaft S. 95, 102; Fechner, Steuerrecht S. 162; Odenkirchen, Interessentenbeiträge S. 47; v. Rosen-v. Hoewel, Gebühren, Beiträge S. 456; Kubsch-Haarmann, Finanz- und Steuerwesen S. 13; Lübeck, Das Abgabewesen S. 13; Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 27; Wolff, Verwaltungsrecht I S. 217; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 121, 163 (m.W.); u.a. BVerfGE 7, S. 255
- 2) so: Neumann, Die progressive Einkommensteuer S. 65; Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492; Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 289; ders., Schlußwort S. 335; Blumenstein, Rechtsordnung der Finanzwirtschaft S. 116; Haller, Die Steuern S. 345; Kolms, Finanzwissenschaft II S. 21; Hettlage, Beiträge S. 728; Andrae, Staatswirtschaftslehre S. 133; Hoven, Grundbegriffe des Abgabenrechts S. 15; Matthias, Gebühren und Beiträge S. 172; Strutz, Gebühren S. 626; Schmölbers, Finanzpolitik S. 292; Streit, Erschließungsbeiträge S. 66; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 54 u.a.m.
- 3) § 9 Pr.KAG "Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen."
- 4) zit.: Preuß. OVG, U.v. 6. Okt. 1903 Bd. 45 S. 70; BVerfGE 14 S. 318; 11, S. 117

Zunächst ist zu den Begriffen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips zu bemerken, daß diese von der Literatur und Rechtsprechung recht unterschiedlich ausgelegt werden, was insbesondere für das Äquivalenzprinzip gilt. Dies läßt sich schon allein damit beweisen, daß das Äquivalenzprinzip auch in der Steuertheorie als Steuerrechtfertigungsprinzip – so insbesondere für die Gewerbesteuer¹⁾ – benützt wird. Auf die geschichtliche Entwicklung und Wandlung dieser Prinzipien kann jedoch hier nicht eingegangen werden²⁾; sie werden hier im folgenden Sinne angewandt.

Unter dem Kostendeckungsprinzip soll diejenige Beitragsbemessungsalternative verstanden werden, bei welcher die Gesamtkosten der beitragspflichtigen öffentlichen Leistung festgestellt und durch die Summe aller Beiträge finanziert bzw. "gedeckt" werden sollen. Das "reine" Kostendeckungsprinzip ist also ein Globalbemessungsprinzip, nach welchem das Gesamtaufkommen der erhobenen Beiträge die Investitionsaufwendungen der öffentlichen Hand weder über- noch unterschreiten darf, was wirtschaftlich bedeutet, der Staat erzielt bei der Beitragserhebung weder einen Gewinn noch macht er Verlust³⁾.

Die Art und Weise, wie diese Gesamtkosten in Portionen umgelegt werden, ist eine vom Prinzip der Kostendeckung zu trennende Frage. Dies geschieht nach dem später noch zu erläuternden Umlegungsprinzip.

Neben diesem "reinen" Kostendeckungsprinzip gibt es bzw. soll es in Zukunft geben, das sogen. "gemilderte" Kostendeckungsprinzip. Darunter soll jener Tatbestand verstanden werden, bei welchem die Kosten einer beitragsfähigen Investition teilweise durch allgemeine Haushaltsmittel, zum anderen Teil durch Beiträge von Bürgern, also "gemildert" zu tragen sind (sogen. Tatbestand der Kostenspaltung⁴⁾).

Unter dem reinen Äquivalenzprinzip soll jene Bemessungsalternative verstanden werden, bei welcher der gesamte Privatvermögenswert bzw. das Nutzenpotential der beitragsfähigen Leistung festgestellt wird bzw. werden soll, und bei welcher dann die Gesamtsumme aller Beiträge nach dieser Wertschöpfung bemessen wird, das heißt, die Wertsteigerung des privaten Vermögens wird durch die Beitragserhebung total ausgeglichen⁵⁾.

1) Zur Rechtfertigung der Gewerbesteuer durch das Äquivalenzprinzip vgl.:

BVerfG, U.v. 24. Jan. 1962 BVerfGE 13, S. 348

BVerfG, U.v. 13. Juli 1965 BVerfGE 19, S. 108

spricht sogar von einem "Entgelt für die Gemeinde"...

Blümig-Boyens-Steinbring-Klein, Gewerbesteuergesetz Anm. 5 zu § 1;

Will, Das Äquivalenzprinzip und die Gewerbesteuer, Diss. Münster 1967 (m.w.H.)

aber: BVerfG, B.v. 11. Okt. 1966 BVerfGE 20, S. 269

"Für die Gebühren gilt außerdem – anders als für Steuern – das Äquivalenzprinzip"

2) vgl.: Haller, Die Steuern S. 15 ff; Musgrave, Finanztheorie S. 51

3) so auch: BVerwG, U.v. 24. März 1961 – NJW 1961 S. 2128

"Das Kostendeckungsprinzip ist verletzt, wenn die Gesamtheit aller Gebühren für besondere Leistungen bestimmter Art die Gesamtheit der Aufwendungen für diese besonderen Leistungen übersteigt".

Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 121 ff

4) Zum Tatbestand der Kostenspaltung ausführlicher: Streit, Erschließungsbeiträge S. 49 ff (m.w.H.)

5) Ähnlich: BVerwGE 26 S. 309/10 "Bei dem Äquivalenzprinzip kommt es auf den Nutzen an." Etwas ungenau ist die Meinung des Bundesverfassungsgerichts (E 20 S. 270), nach dessen Meinung das Äquivalenzprinzip besagt, "daß die Gebühren in keinem Mißverhältnis zu der von der öffentlichen Gewalt gebotenen Leistung stehen dürfen." Falsch

Der Bürger soll keine sogen. "ungerechtfertigten" Gewinne erzielen, aber auch keinen Verlust erleiden. Das reine Äquivalenzprinzip ist also ein Wertausgleichsprinzip, bei welchem nur auf den Wert, nicht jedoch auf die Kosten der beitragsauslösenden Leistung abgestellt wird.

Neben dem reinen Äquivalenzprinzip ist denkbar bzw. gibt es ein sogen. gemildertes Äquivalenzprinzip, nach welchem nur ein Teil der Vermögenswertsteigerung abgeschöpft wird.

Die Art und Weise, wie dieser Gesamtnutzen bzw. Wert auf die einzelnen beitragspflichtigen Bürger umgelegt wird bzw. werden kann, ist eine vom reinen Wertausgleich zu trennendes Problem (Problem der Individualbemessung), welches nach dem noch zu erläuternden Umlegungsprinzip erfolgen kann.

In der Literatur und Rechtsprechung wird bei der Bemessung der Beiträge und auch der Gebühren in der Regel¹⁾ das Global- und Individualbemessungsproblem nicht getrennt bzw. auseinandergehalten, sondern die Bemessung wird in einem Aufwasch vorgenommen, wenn geschrieben wird, daß die Beiträge nach den Vorteilen der Bürger zu bemessen seien²⁾.

Dies ist jedoch einerseits nicht richtig, was noch bewiesen wird, und führt andererseits zu der oben kurz zitierten Unsicherheit bei der praktischen Beitragsbemessung und zur Spaltung der Schrifttumsmeinungen, obwohl man sich hier schon längst hätte einigen müssen.

Daß die globale und individuelle Bemessungsentscheidung getrennt werden muß und auch werden darf, ergibt sich nicht nur aus der Logik der Sachlage, sondern auch noch aus folgendem Beispiel. Hat von einer privatvermögenswirksamen Leistung nur eine Person einen Vorteil, so fallen die Global- und Individualbemessungsentscheidung zusammen. Wird die beitragsfähige Leistung gegenüber einer Gruppe erbracht, so muß bei progressiver Betrachtungsweise zunächst festgestellt werden, wie hoch darf das Beitragsaufkommen überhaupt sein, woran sich dann die Frage anschließt, wie dasselbe auf die einzelnen Staatsbürger zu verteilen ist.

Entgegen der Meinung des Schrifttums kann das reine Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzip nicht bei jeder Art von beitragsfähiger öffentlicher Veranstaltung angewandt werden. Dies läßt sich nur erklären und begreifen durch eine Darstellung derjenigen Faktoren, die bei der Bemessung der Beiträge eine Rolle spielen, nämlich die Gesamtkosten und der Gesamtprivatvermögenswert der beitragsfähigen Leistung. Diese Faktoren werden im folgenden unter dem Begriff der Kosten-Wert-Konstellation zusammengefaßt, hinter dem sich folgender Sachverhalt verbirgt.

Die beitragsfähige Leistung stellt wirtschaftlich betrachtet eine Investition dar, die einerseits Kosten durch den Verbrauch von Ressourcen verursacht. Andererseits werden Investitionen nur deswegen getätigt, damit diese einen Ertrag bzw. Nutzen über einen gewissen Zeitraum erbringen sollen.

Der Ertrag einer Investition läßt sich nun mit Hilfe einer Investitionsrechnung addieren bzw.

ist jedoch: BVerwGE 12, S. 164/5 "Das Äquivalenzprinzip ist verletzt, wenn Gebühren so hoch festgesetzt werden, daß sie von der Beantragung bestimmter Amtshandlungen abschrecken...". Da nach dem reinen Äquivalenzprinzip von vornherein alle wirtschaftlichen Vorteile ausgeglichen werden bzw. werden müssen, ist es vom ökonomischen Standpunkt aus betrachtet überhaupt nicht sinnvoll, eine nach dem reinen Äquivalenzprinzip bemessene Leistung zu beantragen.

1) Ausnahme bereits das Preuß. Oberverwaltungsgericht (vgl. Zitat auf Seite 184), welches das Global- und Individualbemessungsproblem zwar erkannt, wenn auch nicht in der wünschenswerten Form getrennt hat.

2) vgl. die auf Seite 167 f

kapitalisieren¹⁾), so daß man den Ertragswert einer Investition erhält.

Bei den beitragsfähigen Investitionen liegt nun hinsichtlich der Bewertung dieser Investitionen eine wirtschaftliche Besonderheit vor. Diese haben einen rechnerisch kaum feststellbaren Utilitätswert für die Allgemeinheit und einen Privatvermögenswert für verschiedene Bürger, welcher sich mehr oder minder exakt schätzen und berechnen läßt, weil ja nur diejenigen öffentlichen Investitionen ex definitione beitragsfähige darstellen, die auch privatvermögenswirksam sind.

Die Kosten einer beitragsfähigen Investition und ihr Privatvermögenswert stehen nun in einer bestimmten Korrelation, der sogen. Kosten-Wert-Konstellation, das heißt, Kosten und Privatvermögenswert einer beitragsfähigen Investition lassen sich zueinander in Beziehung setzen und müssen zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Dabei können sich drei mögliche Kosten-Wert-Konstellationen ergeben.

Die Gesamtkosten für eine beitragsfähige Leistung sind genau so hoch wie ihr kapitalisierter Privatvermögenswert. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn der Staat ein am Markt erworbenes Gut einer Gruppe von Bürgern zur ausschließlichen Nutzung zur Verfügung stellt und wenn dieses Gut sich die Bürger auch selbst am Markt beschaffen könnten und müßten; z.B. Bau einer Privatstraße durch den Staat für die anliegenden Bewohner. Diese Korrelation zwischen Kosten und Privatvermögenswert wird im weiteren Verlauf der Arbeit als Kosten-Wert-Konstellation I bezeichnet und zitiert.

Die Gesamtkosten einer beitragsfähigen Investition können aber auch wesentlich höher sein als ihr Privatvermögenswert, wie dies z.B. der Fall ist, wenn der Staat eine Fernstraße bauen ließe, und die Kosten für den Bau dieser teuren Straße wesentlich höher sind als eine für die Anlieger eines bestimmten Gebietes ausreichende kleine Straße, wobei unterstellt wird, daß der Hauptnutzen der Fernstraße der sogen. Allgemeinheit zukommt.

Diese Kosten-Ertragslage wird im folgenden als Kosten-Wert-Konstellation II bezeichnet.

Die Gesamtkosten einer beitragsfähigen Investition können aber auch wesentlich geringer sein als ihr Privatvermögenswert; dann liegt die Kosten-Wert-Konstellation III vor. Als Beispiel hierfür könnte die verkehrsmäßige Erschließung eines Fabrikgeländes genannt werden, bei welcher der Bau von ganz wenigen Metern Straße nur durch die Zurverfügungstellung von öffentlichen Grund oder Boden ermöglicht wird. Solange ein solches kleines Stück Straße nicht gebaut werden kann, ist die Fabrik im unterstellten Falle "wertlos", da sie nicht arbeiten könnte. Andererseits ist der Privatvermögenswert dieses Stückchen Straße im Verhältnis zu den aufzuwendenden Kosten riesig.

Würde man nun bei allen drei möglichen Kosten-Wert-Konstellationen das reine Kostendeckungsprinzip anwenden, so könnte ein öffentliches Gemeinwesen im Falle II Beiträge erheben, die in keinem Verhältnis zu den erlangten wirtschaftlichen Vorteilen der Abgabepflichtigen stehen. Nach dem reinen Kostendeckungsprinzip kommt es nur auf die Kosten, nicht jedoch auf den durch die beitragsfähige Investition bewirkten Privatvermögenswert an.

Die Anwendung des reinen Kostendeckungsprinzip kann jedoch in diesem Falle nicht rechtens sein. Im Falle der Kosten-Wert-Konstellation II würden die Beitragspflicht

1) vgl. die einschlägigen Lehrbücher der Betriebswirtschaftslehre zur Investitionsrechnung und neuerdings das von der Finanzwissenschaft entwickelte Konzept der Nutzen-Kosten-Analyse.

und der erlangte Vorteil auf keinen Fall in dem von der herrschenden Lehre der Rechtsprechung und Finanzwissenschaft geforderten "angemessenen bzw. richtigem" Verhältnis stehen, sondern es fände eine verdeckte Finanzierung allgemein öffentlicher Aufgaben unter dem Deckmantel des Abgabebegriffs "Beitrag" statt.

Käme andererseits bei der Beitragsbemessung stets das reine Äquivalenzprinzip zur Anwendung, so könnte die öffentliche Hand bei der Kosten-Wert-Konstellation III den gesamten Privatvermögenswert der Bürger mit Beiträgen abschöpfen, obwohl sie selbst nur geringe Aufwendungen vorgenommen hat. Auch hier läge kein angemessenes Verhältnis zwischen beitragsverursachendem Aufwand, Abgabepflicht und privatem Vorteil vor, so daß in Wirklichkeit auch "leistungsunabhängige" Gewinne abgeschöpft werden könnten. Eine solche Gewinnerzielung mit dem Abgabentyp Beitrag soll jedoch möglichst vermieden werden. Einerseits entspringen die Gewinne sehr häufig öffentlich-rechtlichen Monopolstellungen, während andererseits Beiträge lediglich Abgaben zur Deckung von Kosten¹⁾, nicht jedoch zur Erzielung von Gewinnen sind.

Aus diesen zwei Beispielen ergibt sich, daß bei der Beitragsbemessung zunächst einmal geprüft werden muß, welche Kosten-Wert-Konstellation überhaupt vorliegt, und daß das reine Kostendeckungs- bzw. Äquivalenzprinzip nicht bei jeder Kosten-Wert-Konstellation zur Anwendung kommen kann.

Die Anwendung des reinen Kostendeckungs- oder des reinen Äquivalenzprinzips entspricht aber auch nicht dem Wesen der Beitragserhebung. Beiträge sind nach allen Definitionen des Schrifttums und der Rechtsprechung Abgaben, die einerseits nur zur Finanzierung von Investitionsaufwendungen für öffentliche Veranstaltungen, Leistungen etc. verwendet, erhoben werden sollen, was ex definitione bedeutet, daß das öffentliche Gemeinwesen keine kostenübersteigende Einnahmen - sprich Gewinne - erzielen soll und darf. Andererseits sollen und dürfen die öffentlichen Gemeinwesen die Bürger nur in Höhe ihrer wirtschaftlichen Vorteile zur Beitragsleistung heranziehen, was bedeutet, daß die Bürger auf keinen Fall einen Vermögensverlust durch die beitragsauslösende Maßnahme erleiden dürfen.

Die Entthronung des reinen Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips ergibt sich deshalb aus der Zwecksetzung der Beitragserhebung selbst. Diese werden weder allein zur Kostendeckung, noch ausschließlich zur Vorteilsausgleichung erhoben, wie dies das gespaltene Schrifttum mehr oder weniger annimmt, sondern Beiträge dienen sowohl der Kostendeckung als auch der Vorteilsausgleichung bzw. sie bezwecken eine Kostendeckung durch Vorteilsausgleichung.

Diese Erkenntnis scheint zwar trivial zu sein und läßt sich bei gutem Willen auch aus vielen Beitragsdefinitionen der Literatur herauslesen²⁾. Sie ist aber sehr wichtig, weil sie einmal bedeutet, daß öffentliche Beiträge im Gegensatz zu anderen öffentlichen Abgaben von vornherein einer doppelten Zwecksetzung dienen, daß das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip bei der Bemessung der Beiträge gleichzeitig angewendet werden müssen und daß die oben zitierte Doppelzwecksetzung der Beiträge das einzige Kriterium darstellt, um die Beiträge von den normalen Steuern einigermaßen abgrenzen zu

1) So alle Definitionen der Literatur und Rechtsprechung, die ausführen, daß Beiträge zur Finanzierung "gewisser" öffentlicher Leistungen erhoben werden.

2) So insbesondere bei den Definitionen von: Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 289; Hettlage, Beiträge S. 728, Schmolders, Finanzpolitik S. 289; Büchner, Beiträge S. 238; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 196; u.a.m.

können. Weder der Zweck der Kostendeckung noch derjenige der Vorteilsausgleichung ist allein geeignet, den Beiträgen im System der öffentlichen Abgaben einen ständigen, wenn auch nicht selbständigen Platz zuzuweisen¹⁾).

Aus dem Wesen und der Doppelzwecksetzung der Beiträge ergibt sich, daß die konträre Gegenüberstellung von Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip überwunden und in eine Synthese verschmolzen werden muß.

Ergibt sich bei der Durchführung einer beitragsfähigen Investition im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung die Kosten-Wert-Konstellation I, d.h. der Privatvermögenswert einer beitragsfähigen Leistung entspricht ihren Kosten, so können das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip in ihrer reinsten Form angewandt werden. Die Höhe der Beitragslast entspricht in einem solchen Fall dem Wertzuwachs und den aufgewandten Kosten. Alle drei für die Beitragsbemessung relevanten Kategorien - Privatvermögenswert-Kosten-Beitragslast - befinden sich in einem angemessenen Verhältnis und weder der Bürger noch der Staat würden einen ungerechtfertigten Gewinn noch Verlust erzielen.

Liegt bei der Beitragsbemessung dagegen die Kosten-Wert-Konstellation II vor, d.h. die Gesamtkosten der Investition übersteigen deren Privatvermögenswert beträchtlich, so darf nur das reine Äquivalenzprinzip angewendet werden, mit welchem maximal alle Vorteile abgeschöpft werden können, woraus sich ergibt, daß bei der Bemessung der Kosten nur das gemilderte Kostendeckungsprinzip zum Zuge kommen kann, und die öffentliche Hand die übrigbleibenden Kosten aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren muß. Finanziert der Staat eine solche beitragsfähige Investition trotzdem mit Hilfe von "Beiträgen", so sind dieselben falsch bemessen.

Ergibt sich bei der Durchführung einer beitragsfähigen Investition schließlich die Kosten-Wert-Konstellation III, d.h. der Privatvermögenswert übersteigt die aufgewandten Kosten beträchtlich, so darf nur das reine Kostendeckungsprinzip angewandt werden, während bei der Vorteilsausgleichung nur das gemilderte Äquivalenzprinzip zum Zuge kommen kann. Das hebungsberechtigte Gemeinwesen darf mit den Beiträgen also nur so viele "ungerechtfertigte" Wertsteigerungen abschöpfen, wie es selbst Kosten aufgewandt hat. Möchte es auch die "leistungsfreien" Wertsteigerungen abschöpfen, so muß es entweder eine zusätzliche Steuer einsetzen oder ein falsch bemessener Beitrag verwandelt sich in eine "normale" Steuer.

Zwischenergebnis:

Die in der Literatur aufgeworfene Alternative zur Bemessung der Beitragshöhe - Kostendeckungsprinzip contra Äquivalenzprinzip - stellt keine systematische richtige Lösung des Beitragsbemessungsproblems dar, weil bei der Beitragsbemessung dank der zweifachen Zielsetzung der Beiträge das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip gleichzeitig zur Anwendung kommen müssen²⁾. Die Frage, ob jeweils das reine oder gemilderte Prinzip dieser zwei Bemessungsalternativen zur Anwendung kommt, hängt von der, durch die beitragsfähige Investition hervorgerufenen Kosten-Wert-Konstellation ab.

Wenn nun auch die Frage der Globalbemessung der Beiträge gelöst erscheint³⁾, so ist doch

1) siehe die Ausführungen auf Seite 175 f, 223 f

2) So implizite auch die herrschende Lehre; statt vieler: Recktenwald, Gebühren und Beiträge Sp. 650 "Da die Gebühren und Beiträge einerseits zur vollständigen oder doch teilweisen Deckung der Kosten dienen, ... andererseits dem auszugleichenden wirtschaftlichen Vorteil adäquat sein sollen, ergeben sich hieraus Grundlage und Grenze für ihre Bemessung."

3) Wer bisher eine andere Meinung vertreten hat oder diejenige des Verfassers hinsichtlich des Beitragsbegriffs und anderer Begriffe für unrichtig hält, möge dieselbe mit Gelassenheit weiterhin vertreten.

noch ungeklärt, wie die Gesamtbeitragsbelastung auf die einzelnen Staatsbürger der beitragspflichtigen Gruppe zu verteilen ist.

Obwohl das Global- bzw. Individualbemessungsproblem von der herrschenden Lehre nicht getrennt wird und wegen der retrograden Betrachtungsweise auch nicht getrennt werden kann, wird es indirekt von all jenen Autoren aufgeworfen, die in der sogen. "Umlage" eine besondere Art der öffentlichen Beiträge sehen wollen¹⁾. Die Lösung des Individualbemessungsproblems bei den Beiträgen geschieht durch ein Umlageverfahren.

Das Umlageproblem tritt bei der in dieser Arbeit angewandten progressiven Betrachtungsweise des beitragsfähigen Investitionsvorgangs bei allen finanzrechtlichen Beiträgen auf, also nicht nur bei jenen, bei welchen der Staat die Kosten der beitragsfähigen Investition vorfinanziert und die Beiträge dann im nachhinein erhoben werden. Die Umlage der gesamten Aufwendungen für die beitragsfähige Investition stellt die Verteilung bzw. Repartitur der Gesamtbeitragslast dar.

Da Beiträge Abgaben zur Kostendeckung durch Vorteilsausgleichung sind, müssen die "verteilungsberechtigten" Kosten²⁾, das sind diejenigen, die der Staat insgesamt von seinen Bürgern erheben darf, im Verhältnis der individuellen vermögenswirksamen Vorteile der Bürger - also relativiert bzw. prozentualisiert³⁾ - im Rahmen einer Äquivalenzziffernrechnung (sogen. Umlageprinzip) auf die einzelnen beitragspflichtigen Bürger verteilt bzw. umgelegt werden⁴⁾.

Mit der Lösung der globalen und individuellen Bemessungsfrage bei der Beitragserhebung ist das "Umlagephänomen" zwar nicht aus der Welt, aber aus dem System der öffentlichen Abgaben hinausgeschafft worden. Alle öffentlichen Beiträge unterliegen einem Umlageverfahren bzw. müssen repartitiert werden. Dieses Verfahren kann natürlich auch bei bestimmten Steuern angewendet werden⁵⁾.

Wird deshalb vom Gesetzgeber oder der Regierung in Gesetzen oder Verordnungen, von Richtern in der Rechtsprechung oder von Autoren in Schrifttum der Terminus "Umlage" zur Kennzeichnung einer öffentlichen Geldleistungspflicht verwendet, so liegt auf keinen Fall eine korrekte Systematisierung bzw. Klassifizierung dieser Geldleistungspflicht vor, sondern die betreffenden Personen benutzen den Begriff der Umlage lediglich, um eben die Klassifizierung bzw. Charakterisierung dieser Geldleistungspflicht zu umgehen, wobei sie hierzu entweder nicht fähig oder nicht willens sind.

Zur Abgabentechnik der Beitragserhebung könnte zwar auch noch einiges gesagt werden,

1) vgl. die Ausführungen und Zitate auf Seite 86 ff

2) Die nicht mit den Gesamtkosten der beitragsfähigen Investition bzw. Leistung identisch sein müssen; Tatbestand der Kostenspaltung.

3) Dies deshalb, weil eine Erhebung der Beiträge nach absoluten Vorteilen stets die Anwendung des "reinen" Äquivalenzprinzips bedeuten würde, was jedoch nicht in jedem Falle korrekt ist.

4) so andeutungsweise bereits: Pr. OVG, U.v. 6. Okt. 1903 Bd. 45 S. 70 und auch Schmolders, Finanzpolitik 2. Auflage S. 289

"... während die Beiträge andererseits als Umlage angesehen werden können, durch die vorher oder nachträglich Investitionskosten für staatliche Einrichtungen... verteilt werden,..."

5) Zum Repartitionsprinzip bei den Steuern vgl. Neumark, Steuer I S. 99; Schmolders, Finanzpolitik S. 255; ders. Steuertechnik S. 170 ff(m.w.H.); u.a.

weil dieselbe ebenfalls umstritten ist, was bereits zu einer anregenden Diskussion in der Literatur geführt hat¹⁾. Hierauf muß aber im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden, weil dies bei der progressiven Betrachtungsweise eine untergeordnete Frage darstellt. Bemerkt werden kann jedoch, daß Beiträge in Ausnahmefällen nicht nur umlagetechnisch, sondern auch steuertechnisch im Sinne des Quotitätsprinzips erhoben werden können, wenn die Vorteile der beitragsfähigen Investition in einer positiven Korrelation mit der Abgabepflicht des Staatsbürgers stehen.

Eine letzte Betrachtung gilt schließlich der Frage, was zu geschehen hat, wenn Beiträge falsch bemessen werden bzw. bemessen worden sind, daß also das Verhältnis von Abgabepflicht, Kostenaufwand und Privatvermögenswert in keinem angemessenen Verhältnis mehr steht.

Nach der herrschenden Lehre ist eine solche öffentliche Geldleistungspflicht, die ihrem Grunde nach eine Beitragspflicht darstellt, in eine Steuer umzudeuten, das heißt, rechtlich wie eine Steuer zu behandeln²⁾. Die herrschende Lehre muß deshalb in den Bemessungsprinzipien der Gebühren- und Beitragshebung ein konstitutives Wesensmerkmal sehen, sonst könnte sie eine Abgabenart nicht in eine andere verwandeln³⁾.

Gegen die herrschende Lehre müssen jedoch erhebliche systematische und logische Bedenken erhoben werden. Wenn nämlich Beiträge eine systematisch selbständige Abgabearart sein sollen, so können sie nur allein deswegen, weil sie normativ falsch bemessen wurden, nicht ihr Kleid wechseln. Normalerweise führen Verstöße gegen verbindliche normative Grundsätze zur Rechtswidrigkeit der betreffenden Abgaben.

Diese Meinung vertritt insbesondere Stähler, wenn dieser ausführt, daß es für das Wesen der Abgabe "Beitrag" völlig gleichgültig sei, ob diese nach dem Äquivalenz- oder dem Kostendeckungsprinzip erhoben würden. Eine Abgabe könne in Wahrheit ihre Eigenschaft als Beitrag nicht dadurch verlieren, daß sie zu hoch oder zu niedrig bemessen sei, weil normative Grundsätze nie mit dem Wesen einer Abgabe verwechselt werden dürften. "Die angemessene Höhe der Abgabe könnte eine Voraussetzung für die Zulässigkeit der Abgabenerhebung sein, nicht aber ein Begriffsmerkmal, d.h. ein Merkmal nach dem zu beurteilen ist, ob die Abgabe eine Gebühr bzw. ein Beitrag oder eine Steuer ist"⁴⁾.

Die Auffassung von Stähler ist zwar bestechend logisch und wird auch vom Bundesverwaltungsgericht in dessen Gebührenrechtsprechung vertreten⁵⁾, sie kommt jedoch bei der Abgabe Beitrag nicht zum Zuge. Beiträge sind, wie bei der Abgrenzung derselben von der "Normalsteuer" noch einmal gezeigt werden wird, auch Steuern, so daß falsch bemessene Beiträge allenfalls in "Normalsteuern" umgedeutet werden dürfen, weil hier kein Gattungswechsel, sondern lediglich ein Typenwechsel vorliegt⁶⁾.

1) vgl.: Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 288 ff; Heyen, Schlußwort S. 355; Hummel, Grenzen der Beitragspflicht S. 333 ff

2) statt vieler: BVerfGE 9, S. 291 ff; 11, S. 117; 14, S. 318

3) gleicher Meinung: BVerwG, U.v. 24. März 1961 - NJW 1961 S. 2129

4) zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 41, 121

ähnlich auch: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 5 zu § 1; Nawiasky, Der Steuerbegriff Sp. 255; Terhalle, Die Finanzwirtschaft S. 121; Strutz, Grundlehren S. 11

5) vgl.: BVerwG, U.v. 24. März 1961 - NJW 1961 S. 2129

BVerwG 13, S. 222; 26, S. 305 ff

6) Anders liegt der Sachverhalt bei den Gebühren.

7. Abschnitt - Der öffentlich-rechtliche Versicherungsbeitrag - Begriff und Wesen

1. Das Schrifttum

In den Abhandlungen des allgemeinen Finanzrechts, insbesondere des Beitragsrechts wird der Begriff des öffentlich-rechtlichen Versicherungsbeitrags meistens nicht behandelt¹⁾, bzw. man rechnet die Versicherungsbeiträge entweder zu den allgemeinen Beiträgen oder zu den Steuern²⁾.

Lediglich Büchner führt in seinem Artikel über die Beiträge aus³⁾, daß wirtschaftliche Sondervorteile keineswegs nur in einer Steigerung von Vermögenswerten ihren Ausdruck fänden, vielmehr gehe aus der Geschichte der Beiträge klar hervor, daß diese sehr häufig der Abwehr und der Beseitigung von Schäden gedient hätten. Diese Zusammenschlüsse von Gleichbedrohten, die man als Versicherung bezeichnet, erheben nach Büchner auch Beiträge, die er von den finanzrechtlichen Beiträgen nicht trennt, wozu er aber bemerkt, daß diese hilfiskalischen Belastungen mancherlei Übergänge zu den Steuern erkennen ließen.

Zur Bestimmung des Begriffs des versicherungsrechtlichen Beitrags muß man zunächst wissen, was eine öffentlich-rechtliche Versicherung ist. Aber gerade diese Frage ist bislang ungeklärt, zumal auch im Bereich der privatrechtlichen und privatwirtschaftlichen Versicherungswissenschaft die Frage, was eine Versicherung bzw. ein Versicherungsverhältnis ist, bis heute noch nicht einhellig geklärt bzw. entschieden wurde⁴⁾.

1) Daß sich die versicherungsrechtlichen Beiträge von den allgemeinen bzw. finanzrechtlichen Beiträgen unterscheiden, bzw. daß solche überhaupt existieren wird bemerkt von: Schaffle, Die Steuern I S. 27; Vogel, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 492; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 66; während die ältere Finanzwissenschaft die öffentlich-rechtlichen Versicherungsbeiträge gelegentlich zu den Erwerbseinkünften des Staates rechnet.

"Schließlich mag es als ein Mangel angesehen werden, daß in unserem Schema (gemeint: das System der öffentlichen Abgaben bzw. Einnahmen) eine, heute für viele Länder so bedeutsame Einkunftsart wie die (Zwangs-)beiträge zur Sozialversicherung fehlt." zit.: Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 334

2) Die Rechtsprechung und die Literaturmeinungen zu den Sozialversicherungsbeiträgen wird noch gesondert behandelt werden. Siehe die Ausführungen auf Seite 328 ff

3) vgl.: Büchner, Beiträge S. 236 f

4) "Ein handfest Buschmesser braucht, wer sich durch das üppig wuchernde Dickicht der Begriffsumschreibungen der 'Versicherung' einen Weg schlagen will. Um trotz allen Mühens resigniert festzustellen, daß hier... die Gefahr droht, vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr zu sehen. Unzählige Juristen und Nationalökonomien machen sich in der Fachliteratur den Ruhm streitig, das Ei des Kolumbus, d.h. die Definition der Versicherung gefunden zu haben." zit.: Mugglin, Familienzulagen S. 288

"... der Sphinx der Versicherung ist das erlösende Wort noch nicht entlockt." zit.: Kisch, Buchbesprechung S. 3605

"Der Begriff der Versicherung ist, ebenso wie jener der Sozialversicherung, von jeher umstritten." zit.: Schlie, Elemente der sozialen Sicherung S. 282

Zur Vielfalt der Meinungen vgl.: Eichler, Versicherungsrecht S. 1 ff; Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 16 ff; Schmidt-Rimpler, Zum Begriff der Versicherung S. 493 ff; Schmidt, Begriff der Versicherung Sp. 243 ff; Starke, Individualversicherung

Diese Problematik kann und soll im Rahmen dieser Arbeit auch nicht endgültig geklärt werden, weshalb gelegentlich nicht nur mit Verweisungen und Behauptungen gearbeitet werden wird, sondern die noch folgende Versicherungsdefinition nur für den Bereich dieser Arbeit Geltung beansprucht.

Behauptet werden kann zunächst, daß eine idealtypische öffentlich-rechtliche Versicherung, sieht man vom Sonderfall der Sozialversicherung einmal ab¹⁾, in ihrem wirtschaftlichen Kern²⁾, auf welchen es bei der Definierung von Schuldverhältnissen und Finanzrechtseinrichtungen besonders ankommt, mit den Versicherungen des privaten Rechts identisch sein muß, weil es nicht entscheidend sein kann, ob ein privater Unternehmer bzw. Verband oder eine öffentlich-rechtliche Finanzwirtschaft bzw. Verwaltungseinheit als Träger einer Versicherung auftritt und ob eine Versicherung aufgrund eines Vertrages freiwillig oder durch Gesetz zwangsweise eingegangen wird³⁾, zumal es Zwangsversicherungen des öffentlichen Rechts gibt, die den Individualversicherungen des privaten Rechts gleichen⁴⁾, und es Zwangsversicherungen des privaten Rechts gibt, die den öffentlich-rechtlichen Versicherungen sehr nahe stehen⁵⁾.

Da es vom prinzipiellen betrachtet auf die Frage, ob Staat oder Privater, ob Gesetz oder Vertrag, bei der Findung einer Versicherungsdefinition nicht ankommt, ist eine idealtypische Versicherung des öffentlichen Rechts mit einer solchen des Privatrechts identisch⁶⁾.

Im Bereich der privatrechtlichen Versicherungswissenschaft ist der Versicherungsbegriff jedoch äußerst umstritten, wenn auch immer wieder Versuche unternommen wurden, das Wesen der Versicherung zu bestimmen. Diese Versuche bzw. Definitionen können hier aber nicht dargestellt werden. Bemerkt werden muß aber, daß diese Definitionen häufig versicherungswirtschaftliche, versicherungsmathematische und normativ-rechtliche Elemente enthalten, die aus diesen Definitionen gestrichen werden können⁷⁾, weil sie Ausführungen über die Ursachen und Zwecksetzungen der Versicherungen enthalten,

Sp. 1010; Möller, Moderne Theorien zum Begriff der Versicherung S. 269 ff; Koppe, Zum Versicherungsbegriff S. 473 ff; u.a.m.

1) siehe die gesonderten Ausführungen auf Seite 204

2) so ausdrücklich auch: Wannagat, Lehrbuch S. 5, 12

3) so auch: Mahr, Versicherungswirtschaft S. 28; Gierke, Versicherungsrecht I S. 3, 77; Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 36 f; Manes, Versicherungswesen I S. 15; Wannagat, Lehrbuch S. 18; Krohn, Zur Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 183; BGHZ 4, S. 208 ff; u.a.m.

4) z.B. die Gebäudebrandversicherung, Viehseuchenkassen, u.a.

5) z.B. die Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter

6) "Es empfiehlt sich deshalb, nicht mehr die Kriterien der Versicherungspflicht und des Versicherungszwanges als Unterscheidungsmerkmale hervorzuheben," zit.: Eichler, Versicherungsrecht S. 41, 44

"Diese Grundsätze beherrschen vor allem die Privatversicherung, in der sich die reine Form der Versicherung entwickelt hat." zit.: Wannagat, Lehrbuch S. 3 f; vgl. auch: Bruck-Möller, Versicherungsvertragsgesetz Anm. 14 zu § 1; Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 18; Möller, Sozialversicherung und Privatversicherung S. 74; Schrader, Die gemeinsame rechtliche Wurzel der Privat- und der Sozialversicherung S. 74; u.a.m.

7) Ähnlich der Problematik bei der Steuer (vgl. Seite 96), bei welcher ebenfalls häufig politische oder normative Prinzipien bzw. Zwecksetzungen in die instrumentale Definition "hineingeschmuggelt" oder gar postuliert wurden.

die ebenfalls mit der Versicherung wenig zu tun haben Versicherungen können für alle wirtschafts-, sozial- bzw. ordnungspolitische Zwecksetzungen eingesetzt werden, sofern sich in einem Ordnungsbereich eine "versicherungsfähige" Konstellation ergibt¹⁾.

So sehen die Vertreter der Schadensersatztheorie²⁾ den Kern der Versicherung darin, daß der Versicherer im Versicherungsfall zum Ersatz eines Schadens verpflichtet sei, obwohl es auch Versicherungen gibt, die keine Schäden im Sinne von unfreiwilligen Vermögens-einbußen, sondern Einkommensausfälle (Arbeitslosen-, Lebens-, Unfallversicherung etc. sogen. Summenversicherung) versichern.

Demgegenüber sehen die Anhänger der Bedarfsdeckungstheorie, die auf Gobbi³⁾ und Manes zurückgeht, und welche eine starke Verbreitung gefunden hat, im Prinzip der angewandten Versicherungstechnik (Gegenseitigkeit) und dem wirtschaftlichen Mittel der Versicherung, nämlich der gemeinsamen Mittelaufbringung, den Kern der Versicherung. So definiert Manes, allgemein akzeptiert⁴⁾, die Versicherung als die

"gegenseitige Deckung zufälligen schätzbaren Geldbedarfs zahlreicher gleichartig bedrohter Wirtschaften."⁵⁾

Dabei ist nach Manes das Merkmal der "Gegenseitigkeit" "das spezifische und hauptsächlichste Charakteristikum der Versicherung", indem, unabhängig von der organisatorischen Form, in der sie betrieben wird, "die Leistungen jedes Teilnehmers (Prämien bzw. Beiträge) wechselseitig jedem anderen zugute kommen" können⁶⁾.

Die Anhänger dieser Theorie übersehen jedoch, daß in den Versicherungen unterschiedliche Risiken, falsch berechnete oder überhaupt nicht berechenbare Risiken versichert werden⁷⁾, daß Versicherungen nicht unbedingt nach dem Gegenseitigkeitsprinzip arbeiten müssen und daß auch andere Mittel der staatlichen Politik mit dem Mittel der Bedarfsdeckung arbeiten⁸⁾.

So lassen sich z.B. die Frachtausgleichskassen spielend unter die Versicherungsdefinition von Manes subsumieren. Auch diese dienen der gegenseitigen Deckung eines zu-

-
- 1) vgl. hierzu: Wörner, Allgemeine Versicherungslehre S. 35 ff; Manes, Versicherungswesen I S. 16 ff; u.a.m.
 - 2) Die im folgenden genannten Versicherungstheorien sind übersichtlich dargestellt und häufig mit Kritik versehen bei: Eichler, Versicherungsrecht S. 2 ff; Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 34 ff; Schmidt, Gedanken zum Begriff der Versicherung S. 248 ff; Mahr, Versicherungswirtschaft S. 69; Koppe, Zum Versicherungsbegriff S. 473 ff; Möller, Moderne Theorien zum Begriff der Versicherung und des Versicherungsvertrags S. 269 ff; u.a.m.
 - 3) vgl.: U. Gobbi, Die Theorie der Versicherung, begründet auf dem Begriff der eventuellen Bedürfnisse, S. 465 ff, 246 ff
 - 4) "Immerhin ist bemerkenswert, daß sich in neuerer Zeit kaum mehr eine Definition gänzlich von jener des berühmten Versicherungswissenschaftlers Alfred Manes löst..." zit.: Mugglin, Familienzulagen S. 288; vgl. die Versicherungsdefinitionen der in Anm. 2 zitierten Autoren. Auch das Bundesverfassungsgericht legt seiner Versicherungsrechtsprechung die Definition von Manes zugrunde. BVerfGE 11, S. 112; BSGE 6, S. 227; auch Braeß, Art. Versicherungswesen, in: HdSW 11 S. 240
 - 5) zit.: Manes, Versicherungswesen I S. 2
 - 6) zit.: Manes, Versicherungswesen I S. 3
 - 7) z.B. in der Arbeitslosenversicherung
 - 8) z.B. die öffentliche Versorgung, Sozialhilfe
weitere Kritik bei den in Anm. 2 zitierten Autoren

fällig schätzbaren Bedarfs zahlreicher gleichartig bedrohter Wirtschaften, weil viele Unternehmen wirtschaftlich zugrunde gingen, wenn es keine Frachtausgleichskassen gäbe. Frachtausgleichskassen sind jedoch mit Sicherheit keine Versicherungen.

Die Sicherungstheorie hingegen definiert nicht, was eine Versicherung ist, sondern zu welchem Zweck sie eingesetzt werden¹⁾, nämlich der Absicherung bzw. Folgenbeseitigung von Schadensfällen oder Einkommensausfällen, welche durch Ereignisse der verschiedensten Natur ausgelöst werden können²⁾, während die Risiko- und Gefahrtheorie, die Ursachen der Versicherungsdurchführung in den Vordergrund stellt³⁾ und deshalb mit der Sicherungstheorie korrespondiert.

Die Gefahrengemeinschaftstheorie schließlich stellt die soziologische Struktur der an einer Versicherung beteiligten Personen in den Vordergrund. Es ist jedoch nicht für alle Versicherungen zwingend ist, daß Personen überhaupt, und wenn ja, von derselben Gefahr bedroht sind, während die Unternehmungs- und Leistungstheorie darauf abstellt, daß die Versicherer Leistungen in Geldform oder in der Gefahrtragung zu erbringen haben, was keinen großen Erkenntniswert mit sich bringt.

Im Grunde genommen ist die Diskussion um eine Versicherungsdefinition bis heute ungelöst, weshalb Eichler die bestehenden Ansatzversuche treffend kommentiert:

"Die angedeuteten Lehren sind geeignet, einzelne Züge des Phänomens der Versicherung ersichtlich zu machen, je nachdem, worauf sie den Nachdruck legen; aber jede dieser Theorien ist im Ansatz einseitig... Eine solche, welche die Versicherung einheitlich und allseitig erfaßt, läßt sich wohl kaum feststellen"⁴⁾.

II. Geraffte Stellungnahme zum Begriff und Wesen der Versicherung

Die traditionelle Versicherungslehre kennt, nach der Art der Leistung typisiert, zwei Grundarten der Versicherungen⁵⁾, die sich jedoch gegenseitig überschneiden können⁶⁾, nämlich

-
- 1) so auch: Mahr, Versicherungswirtschaft S. 70
 - 2) zur Vielfältigkeit der Versicherungsfälle, vgl.: Vassel, Versicherungsfall Sp. 2265 (m.w.H.); Eichler, Versicherungsrecht zit. S. 33 "bereits diese Problematik läßt erkennen, daß ein allgemein gültiger Begriff des Versicherungsfalles kaum aufgestellt werden kann."
 - 3) Wobei zur Gefahrenabwehr vom Gesetzgeber auch andere Mittel der staatlichen Ordnungspolitik eingesetzt werden können, wie z.B. Sparmaßnahmen, Vorbeugemaßnahmen zur Schadensverhütung, Fürsorgemaßnahmen, Maßnahmen der Selbstversicherung, Versorgung u.a.m., welche keine echten Versicherungsmaßnahmen darstellen, weil die Risikoüberwälzung nicht stattfindet. vgl.: Grosse, Selbstversicherung S. 219; Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 47; Manes, Versicherungswesen I S. 27; Wörner, Versicherungslehre S. 26; u.a.m.
 - 4) zit.: Eichler, Versicherungsrecht S. 11
 - 5) ausführlich behandelt bei: Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 72 ff; Eichler, Versicherungsrecht S. 123; Mahr, Versicherungswirtschaft S. 101; u.a.m.
 - 6) So deckt z.B. die gesetzliche Kranken- und Unfallversicherung Schäden in Form der Bezahlung von Arzt- und Krankenhauskosten etc., als auch Einkommensausfälle durch die Bezahlung von Krankengeld bzw. Renten.

die Schadensversicherungen, z.B. Haftpflicht-, Feuer-, Forderungsausfallversicherungen etc., die auf eine Ausgleichung von Schäden im Sinne von unfreiwilligen Vermögenseinbußen¹⁾ abgestellt sind,

die sogen. Summenversicherungen, wie z.B. die Lebens-, Berufsausbildungs-, Unfallversicherung etc., die auf eine Ausgleichung von erwarteten, jedoch unerwünschten Einkommensausfällen ausgerichtet sind, welche man deshalb besser als "Einkommenssicherungs"²⁾-Versicherung bezeichnen sollte, zumal die Bezeichnung Summenversicherung ein technisch-historischer Begriff ist³⁾, der sich teilweise mit der Schadensversicherung deckt.

Die Versicherungen sind nun, und das wird der in diesem Stoffgebiet bewanderte Leser bereits gemerkt haben, eine besondere Art der Ausgleichseinrichtungen⁴⁾. Mit ihnen wer-

1) vgl.: Larenz, Schuldrecht I S. 151

Der Begriff des Schadens ist in der Versicherungsliteratur umstritten. Häufig werden die Versicherungsleistungen der Versicherungsunternehmen als Schaden bezeichnet, was jedoch wenig sinnvoll ist, da man Versicherungen abschließt um Schäden abzudecken, nicht damit solche entstehen. Um der Einheitlichkeit der Rechtswissenschaft und auch der Rechtsordnung willen, sollte man deshalb auch im Versicherungsrecht den gleichen Schadensbegriff benutzen wie in anderen Rechtsgebieten auch, insbesondere dem bürgerlichen Recht.

2) So besteht in der Versicherungswissenschaft eine ausgeprägte Einkommenssicherungstheorie, vgl.: Mahr, Versicherungswirtschaft S. 70 f

"Nicht mit Vermögens-, sondern mit Einkommenschädigungen hat es die Sozialversicherung zu tun; Entweder entfällt das laufende Arbeitseinkommen oder die normalen Ausgaben werden erhöht." zit.: Möller, Sozialversicherung und Privatversicherung S. 82

"Sozialversicherung als Einrichtung zur Sicherung gegen das Risiko von Einkommensstörungen." zit.: Crone, Aussprache S. 91

"Versicherung im wirtschaftlichen Sinne... ist die Vereinigung einer Vielheit von Wirtschaftseinheiten zur gemeinschaftlichen gegenseitigen Befriedigung ihres oder einem Dritten durch den zufälligen Eintritt einer drohenden Vermögens- oder Einkommenseinbuße verursachten Güterbedarfs... Alle diese Vorfälle führen entweder zu einer Vermögenseinbuße oder zu einer Einkommenseinbuße." zit.: Wörner, Versicherungslehre S. 19, 20

3) Kritik auch bei Eichler, Versicherungsrecht S. 123 f; u.a.m.

4) Dies kommt auch ansatzweise in der Literatur zum Ausdruck:

"Sie wirken (gemeint: die Versicherungen) als 'Ausgleichsgemeinschaften', indem sie unter den Mitgliedern der Gemeinschaft einen Risikoausgleich herbeiführen." zit.:

Bogs, Versorgungseinrichtungen freier Berufe S. 39

"Die Bedrohten sind schlechtweg zu einer Ausgleichsgenossenschaft verbunden..." zit.: Gierke, Versicherungsrecht I S. 3

"... tritt die Versicherung als eine wirtschaftliche Veranstaltung, welche planmäßig die Zuführung von ausreichenden Ausgleichsmitteln... gewährleistet." zit.: Wörner, Versicherungslehre S. 21

"Darin liegt die technische Natur der Versicherung, daß sie ein System erfordert, in dem festen Aufwendungen feste Leistungen entsprechen. ... Lediglich das Erfordernis eines von vornherein gesetzlich geregelten Geldausgleichs nach dem sich Einnahmen und Ausgaben die Waage zu halten haben - bedarf einer genaueren Untersuchung." zit.: Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 18, 21

den Schäden und/oder Einkommensausfälle zwischen und aufgrund einer Vielzahl von Gefahren bedrohten Personen oder Wirtschaftseinheiten ausgeglichen, indem man Versicherungsbeiträge von den gefährdeten Personen freiwillig oder zwangsweise erhebt und die Ausgleichsmittel nach versicherungswirtschaftlichen und -rechtlichen Grundsätzen zur Finanzierung der Versicherungsleistungen verwendet.

Die Tatsache nun, daß die Versicherungen eine besondere Form der Schadens- und/oder Einkommensausgleichseinrichtungen darstellen, wirft die Frage auf, wie sich dieselben von den Schadens- und Einkommensausgleichseinrichtungen im engeren bzw. eigentlichen Sinne, wie z.B. dem Lastenausgleich, dem Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich etc., unterscheiden bzw. absondern lassen.

Dies hängt zunächst offensichtlich nicht von der Art der Abgabenerhebung, sondern von der Art der Ausgleichs- bzw. Versicherungsleistungsgewährung ab¹⁾.

Im Gegensatz zu den Ausgleichstatbeständen der Ausgleichseinrichtungen i.e.S., welche auf, vom Einzelnen realisierbaren oder realisierten Ausgabetatbeständen beruhen, deren Realisierung zur Erlangung der Ausgleichsleistung gewünscht und absichtlich herbeigeführt wird, werden die Versicherungsleistungen nur aufgrund eines "Versicherungsversprechens"²⁾ des Versicherers geleistet, welcher in diesem Versicherungsversprechen die Abdeckung eines "Eventualbedarfes"³⁾ verspricht, wodurch es zu der versicherungsimmanenten Gefahren- bzw. Risikoüberwälzung kommt⁴⁾, wobei der Eintritt dieses Eventualbedarfs je nach der Art der Versicherung, von einem genau bestimmten Versicherungsfall abhängt, weshalb der Eintritt oder Nichteintritt des Versicherungsfalls als der bedingende Faktor der Versicherungsleistung in Erscheinung tritt⁵⁾.

Sehr deutlich wird der Zusammenhang zwischen den Versicherungen und den Ausgleichseinrichtungen im schweizerischen Sozialversicherungsrecht, vgl.: Saxer, Die AHV-Ausgleichskassen als Organisationsform der schweizerischen Sozialversicherung, Diss. Bern 1953; Zehnder, Organisation und rechtliche Stellung der AHV-Ausgleichskassen, Diss. Basel 1955; H. Hunziker, Der Ausgleichsfonds der Schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung, Diss. Zürich 1963. Gelegentlich werden auch die Gemeindeunfallversicherungsverbände des § 656 Abs. 2 RVO als Ausgleichsgemeinschaften bezeichnet.

- 1) Sehr deutlich wird der Zusammenhang und Unterschied zwischen Versicherung und Ausgleichseinrichtung i.e.S. bei der Betrachtung der Arbeitslosenversicherung und der in der Bauwirtschaft existierenden privatrechtlichen Lohnausgleichskasse (seit 1959). Letztere gewährt ihre Leistungen auch dann, wenn in der Ausfallperiode, insbesondere zwischen Weihnachten und Neujahr, gearbeitet wird, während die Arbeitslosenversicherung eben nur bei effektiver, unabwendbarer Arbeitslosigkeit ihre Leistungen erbringt. vgl.: Draeger-Buchwitz-Schönefelder, Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung Anm. 9 zu § 143
- 2) Dieses Versicherungsversprechen wird besonders betont bei: Eichler, Versicherungsrecht S. 24; Prölss, Versicherungsvertragsgesetz Anm. 3 zu § 1; Koenig, Schweiz. Privatversicherungsrecht S. 93; Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 18; Krohn, Zur Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 178; Stelzig, Die Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 25; Mahr, Versicherungswirtschaft S. 28; u.a.
- 3) besonders hervorgehoben bei: Gobbi, Die Theorie der Versicherung S. 465 ff; Manes, Versicherungswesen I S. 6; Braeß, Versicherungswesen S. 239; Schmidt, Gedanken zum Begriff der Versicherung S. 249; Krohn, Zur Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 178; u.a.m.
- 4) vgl.: Mahr, Versicherungswirtschaft S. 26; Gierke, Versicherungsrecht I S. 91; u.a.m.
- 5) vgl.: Eichler, Versicherungsrecht S. 24

Der Veranstalter bzw. Träger einer Versicherung verspricht dem Versicherungsnehmer eine durch den Eintritt des Versicherungsfalles bedingte Geld- oder Naturalleistung. Die Anschlußfrage, ob es sich beim Eintritt des Versicherungsfalles um eine echte Bedingung im Sinne der rechtswissenschaftlichen Bedingungslehre handelt, d.h. daß der Versicherungsfall von einem zukünftigen, ungewissen Ereignis oder Zeitpunkt abhängt, kann hier nicht näher untersucht werden¹⁾.

Mit Sicherheit kann jedoch gesagt werden, daß die Gewährung einer Geldleistung bei einem unbedingten Zeitpunkt bzw. Ereignis keine Versicherungsleistung darstellt, wie z.B. die Rückzahlung einer Sparleistung, sofern vor diesem Zeitpunkt Sparanstrengungen gemacht wurden²⁾.

Faßt man nun die Versicherungsveranstaltung bzw. -unternehmung, nämlich die Schadens- oder Einkommenssicherungs-Ausgleichseinrichtung als technisch-finanzielle, tatbestandsmäßig erfaßbare Institution in einer Definition zusammen, so sind Versicherungen

Schadens- und/oder Einkommenssicherungs-Ausgleichseinrichtungen, deren finanzielle Leistungsgewährung von der Existenz eines Versicherungsverprechens und dem Eintritt eines Versicherungsfalles abhängt³⁾⁴⁾.

Dementsprechend sind öffentlich-rechtliche Versicherungsbeiträge⁵⁾:

Abgaben zur Finanzierung von Versicherungsausgleichseinrichtungen, sofern sie von jenen Staatsbürgern oder Wirtschaftseinheiten erhoben werden, die in den Genuß des Versicherungsschutzes kommen.

Abgaben, die von Personen erhoben werden, die nicht unter dem Schutz des Versicherungsverprechens stehen, aber trotzdem zur Finanzierung von Versicherungen verwendet werden, sind Steuern, weil diese Abgaben dann ohne Gegenleistung erhoben werden. Auf den Sonderfall der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung wird noch gesondert zurückzukommen sein⁶⁾.

Die obige Versicherungsdefinition, welche rein konstitutiver Natur ist, enthält alle wichtigen Elemente der gängigen Versicherungstheorien, mit Ausnahme derer, die für überflüssig gehalten werden.

So enthält sie die:

Bedarfsdeckungstheorie, weil Versicherungs-Ausgleichseinrichtungen Ausgleichsmittel benötigen, um die Versicherungsleistungen finanzieren zu können.

-
- 1) Zur Problematik siehe: Eichler, Versicherungsrecht S. 24 ff (m.w.H.)
 - 2) Auf die Abgrenzung von Sparen und Versicherung wird auf Seite 328 f noch gesondert eingegangen werden.
 - 3) Auf die Art des Versicherungsträgers kommt es bei einer konstitutiven Definition nicht an, wenn auch bemerkt werden muß, daß öffentlich-rechtliche Versicherungen i.d.R. von Personen des öffentlichen Rechts betrieben werden sollten. "Die Art der Rechtspersönlichkeit der an dem Versicherungsverhältnis beteiligten Personen ist begrifflich unerheblich." zit.: Wörner, Versicherungslehre S. 30
 - 4) Die immaterielle, finanztatbestandsmäßig nicht erfaßbare Leistung der Gefahrtragung liegt im Versicherungsverprechen.
 - 5) Auf eine Definition der Versicherungsleistung wird im Rahmen dieser Arbeit verzichtet. Ansätze bei: Wörner, Versicherungslehre S. 30 "Der Rechtsbegriff kennt nur Versicherungsverhältnisse, also Rechtsbeziehungen zwischen Versicherungsnehmer und Versicherer."
 - 6) Siehe Seite 339

Schadensersatztheorie, weil das Ausgleichsobjekt von Versicherungen Schäden sein können.

Unternehmenstheorie, weil die Durchführung einer Versicherungs-Ausgleichseinrichtung eine öffentliche oder privatwirtschaftliche Veranstaltung darstellt, in der Leistungen erbracht werden müssen (Leistungstheorie).

Risiko-, Gefahr-, Gefährdungs- und Sicherungstheorien, was in der Existenz des Versicherungsverprechens gegenüber gefahrbedrohten Bürgern oder Unternehmen in sehr abstrakter Form zum Ausdruck kommt.

Die obige Versicherungsdefinition enthält andererseits keine Ausführungen über Versicherungsgrundsätze und die Arten der Versicherungstechnik, wie z.B.

gleichartiges oder differierendes Risiko,
Gegenseitigkeit oder Einzeldeckung der Gefahr,
Beitrags- oder Umlageverfahren,
Anwendung des sogen. risikogerechten Äquivalenzprinzips, welches im folgenden als "strenges Versicherungsprinzip" bezeichnet wird¹⁾, oder des Sozialausgleichsprinzips bei der Bemessung der Beiträge und Versicherungsleistungen (sogen. generelle oder spezielle Prämien²⁾),
Die Art der möglichen Versicherungsfälle³⁾ und die Schätzbarkeit des Finanzbedarfs;
Über den Zweck der Versicherung, weil der Zweck nicht die Sache selbst ist,
Die Träger der Versicherungen (Aktiengesellschaft, Versicherungsverein, Anstalt etc.),

weil sich sowohl die Versicherungsgrundsätze wegen ihres normativen Charakters als auch die Versicherungstechnik ändern können bzw. von vornherein zu vielgestaltig sind, um in eine Versicherungsdefinition aufgenommen zu werden. Die Verletzung von Versicherungsgrundsätzen kann allenfalls zur Rechtswidrigkeit einer öffentlich-rechtlichen Versicherung führen, hat jedoch mit deren Systemcharakter nichts zu tun.

Vom normativen Standpunkt aus kann jedoch behauptet und gefordert werden, daß die idealtypische öffentlich-rechtliche Versicherung⁴⁾, wie die Privatversicherung, ihre Beiträge und Versicherungsleistungen nach dem strengen Versicherungsprinzip¹⁾ zu bemessen hat. Hierzu gehört auch, daß die Versicherungsleistungen, auf die aufgrund des Versicherungsverprechens ein Rechtsanspruch besteht⁵⁾, der jeweiligen Risiko-, Schadens- oder Einkommens-

1) Weil das Äquivalenzprinzip entgegen der weit verbreiteten Auffassung in der Versicherungsliteratur nichts mit dem der Versicherung zugrundeliegenden Versicherungsprinzip gemeinsam hat. Vgl. Seite 185

Von Versicherungsprinzip sprechen auch noch: Mahr, Versicherungswirtschaftslehre S. 59; Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 53; Bogs, Versorgungseinrichtungen freier Berufe S. 39; Sozialenquete S. 62

2) vgl.: Bogs, Recht der sozialen Sicherheit S. 17

3) vgl.: Vassel, Versicherungsfall Sp. 2265 ff

4) Für die Sozialversicherung und für die privatrechtliche Versicherung mögen andere Grundsätze gelten.

5) Die Existenz eines Rechtsanspruchs auf die Versicherungsleistung wird als *conditio sine qua non* besonders betont bei: Eichler, Versicherungsrecht S. 12; Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 55; Wannagat, Lehrbuch zit. S. 3, 5 "Der Rechtsanspruch ist somit ein wesentliches Merkmal des Versicherungsverhältnisses."; Manes, Versicherungswesen I S. 4; Möller, Gemeinsame Grundbegriffe der Sozial- und Privatversicherung

aussfallsituation angepaßt werden müssen, wenn eine Änderung der Versicherungssituation eintritt (sogen. Anpassungspflicht der öffentlich-rechtlichen Versicherung)¹⁾, was sich nicht nur aus der Natur und dem Sinn der Versicherung als solches ergibt, sondern wegen der ambivalenten Natur der öffentlich-rechtlichen Versicherungen auch von der Belastungsseite, der Beitragsleistung für vollen Versicherungsschutz, begründet werden kann.

Insofern ist die Dynamisierung der Rentenversicherung und sonstiger Versicherungsleistungen keine politische Errungenschaft²⁾, sondern eine rechtliche Notwendigkeit, was noch rechtlich bewiesen werden wird³⁾.

Nichts ausgesagt ist in obiger Versicherungsdefinition weiterhin darüber, wer zur Finanzierung der Versicherungen herangezogen wird (Problem der Gefahrgemeinschaftstheorie), wer in den Genuß des Versicherungsschutzes gelangt, und welche schädigenden Ereignisse und bedrohte Objekte überhaupt versichert werden können und sollen. Die Einführung öffentlich-rechtlicher Versicherungen liegt in der politischen Opportunität des Gesetzgebers⁴⁾.

Vom normativen Standpunkt aus muß jedoch für die idealtypische Versicherung gefordert werden, daß zur Leistung von Versicherungsbeiträgen nur diejenigen Personen herangezogen werden dürfen, die auch in den Genuß des Versicherungsschutzes kommen, was sich nicht nur aus der Natur der Sache, sondern auch aus dem strengen Versicherungsprinzip begründen läßt⁵⁾.

S. 136; Bogs, Versorgungseinrichtung freier Berufe S. 42; Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 18; Gierke, Versicherungsrecht I S. 89; Krohn, Die soziale Unfallversicherung S. 27; ders., Folgen der Sozialversicherung zit. S. 124 "Dem Wesen einer Versicherung entspricht es, daß ihre Leistungen nach Art, Höhe und Umfang von vornherein festgelegt werden, ..."; u.a.m.

- 1) Eine solche Anpassungspflicht der Versicherungsleistungen, die sich im Prinzip aus dem Zweck und der Natur der Versicherung ergibt, und die auch im Bereich des Privatrechts besteht, wird betont: Eichler, Versicherungsrecht S. 35 f; Mahr, Versicherungswirtschaft S. 29, 38; Jantz, Prinzipien der Unfallversicherung S. 21; Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung zit. S. 18 f "Versicherung erfordert also eine fortgesetzte Anpassung an den Wechsel der Bedürfnisse, eine unausgesetzte Überwachung des Verlaufs der Versicherungsgefahren und ihrer Zusammenhänge."
- 2) so die h.M.: "Es bestand jedenfalls keine Rechtspflicht, die Renten der allgemeinen Lohnentwicklung anzupassen... Die Rechtsnatur dieser eigenartigen Vorschriften über die Rentendynamik ist - soweit ich sehe - noch nicht näher untersucht worden. Kann man annehmen, daß eine Pflicht zur Rentenanpassung besteht, wenn die angeführten wirtschaftlichen Daten sie rechtfertigen? Sicherlich besteht hier eine Gesetzgebungspflicht, aber man wird doch nur mit Bedenken einen Anspruch des einzelnen Rentners auf Anpassung seiner Rente, die ja ein Tätigwerden des Gesetzgebers voraussetzt, ... annehmen dürfen." zit.: Bogs, Über bewegliche Sozialleistungen S. 80, 81; ähnlich: Jantz, Die erste Rentenanpassung in der sozialen Rentenversicherung S. 161; Sozialenquete S. 82
- 3) Siehe die Ausführungen auf Seite 319
- 4) vgl. die Diskussion um die Einführung einer "Volksversicherung" und die Rechtsprechung zu den Zwangsversicherungen der freien Berufe, Landwirte, Angestellten, BVerfGE 10, S. 354 ff; 15, S. 121 ff; 24 S. 27 ff. Diese h.M. ist jedoch nicht ohne Probleme.
- 5) "Im Gegensatz zur reinen Versicherung, bei der grundsätzlich nur beitragspflichtig ist, wer auch als Leistungsempfänger in Betracht kommen kann..." zit.: BSG, U.v. 19. Dez. 1957 BG 1958 S. 337; so auch: SG Duisburg, VB.v. 17. Mai 1960 (uv.) S. 12

Ist dies in der Praxis nicht der Fall, weil entweder Personen zur Finanzierung von Versicherungen herangezogen werden, die keinen Versicherungsschutz genießen, oder weil Personen in den Genuß von Versicherungsleistungen kommen, die hierfür keine Beiträge leisten, so liegt entweder keine idealtypische Versicherung, sondern eine "Mischinstitution", eine rechtswidrige Versicherung oder eine sogen. unvollkommene Versicherung vor, bei welcher der Staat auf eine Beitragserhebung verzichtet und seine Versicherungsleistungen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert¹⁾.

Zur Dauer des Versicherungsschutzes bzw. zur Existenzbeständigkeit der Versicherungen kann normativ ausgesagt werden, daß der Staat öffentlich-rechtliche Zwangsversicherungen zwar "beliebig" einführen kann,⁴⁾ (siehe Ausweitung der Sozialversicherung, sogen. Versicherungserfindungsrecht des Gesetzgebers), daß aber öffentlich-rechtliche Versicherungen nicht wieder beliebig abgeschafft werden können, was sich mit Argumenten der Rechtssicherheit, Existenzsicherheit, Eigentumsschutz und anderen Gründen rechtlich begründen läßt²⁾.

III. Die Bedeutung der gewonnenen Versicherungsdefinition

Die Klärung der Frage, was eine Versicherung ist und was nicht, hat für die abgabensystematische Einordnung der Ausgleichsabgaben große Bedeutung. In den Ausgleichseinkünften sind eine ganze Reihe von Versicherungen versteckt, die bis jetzt von der Wissenschaft noch nicht entdeckt worden sind, nämlich:

die sogen. Wildschadensausgleichskassen (1937) und die Ausgleichsfonds der Jagdgenossenschaften (vgl. § 29 Bundesjagdgesetz), deren Ausgleichsleistungen zur Abdeckung von Wildschäden verwendet werden, die erst bei Eintritt des Versicherungsfalles, nämlich des ungewissen Wildschadens, an die Geschädigten geleistet werden³⁾.

- 1) Daß keine echte bzw. vollkommene Versicherung im institutionellen Sinne vorliegt, wenn der Staat als Eigenversicherer in der Unfallversicherung oder sonst auf die Erhebung von Beiträgen verzichtet, auch: Krohn, Zur Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 189; Kaskel-Sitzler, Versicherungsrecht S. 34; was jedoch nicht bedeuten soll, daß die erbrachten Leistungen keine echte Versicherungsleistungen sind. Die Auffassung der h.M., welche die ausschließlich aus den allgemeinen Staatshaushalten finanzierten Leistungen generell als Versorgung betrachtet, ist nicht systematisch, weil es auf die Art der Mittelherkunft zur Klassifikation der öffentlichen Ausgaben überhaupt nicht ankommt.
- 2) Falsch: "Wie er (gemeint: der Staat) die Sozialversicherung geschaffen hat, so kann er sie auch wieder abschaffen..." zit.: Krohn, Folgen der Sozialversicherung S. 126; Besser: "Der Versicherer kann es nicht darauf ankommen lassen, nur irgendein System der Mittelherhebung auszudenken, sondern er übernimmt die Verantwortung für die Richtigkeit seines Systems, muß daher gleichzeitig auch Sicherheiten in dieses System einbauen, die seine rechnerische Annahme bestandsfest und dauerhaft machen; er muß unter allen Umständen dafür sorgen, daß der Versicherungsnehmer mit einem Ewigkeitswert der Versicherungseinrichtung rechnen kann." zit.: Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 19; Vertrauensschutz auch bei: Bogs, Über bewegliche Sozialleistungen S. 90
- 3) Die h.L. sieht bei der Behandlung der Jagdgenossenschaften und Jagdschäden nur das Problem der Gefährdungshaftung, so: Mitschke-Schäfer, Bundesjagdgesetz Anm. 3 zu § 29; Lorz, Naturschutz-Tierschutz-Jagdrecht Anm. 1 zu § 29; Klotz, Das Reichsjagdgesetz Anm. 7 zu § 44; Vollbach, Bundesjagdgesetz S. 44; Ausnahme:
"Diese (gemeint: die Wildschadensausgleichskasse) ist eine Art Versicherungsverein auf..."
- 4) Dieses Problem muß von der Wissenschaft noch genauer erforscht werden. ./.

Der sogen. Katastrophenfonds der Weinwirtschaft (Reichsnotrstand), bei welchem der Versicherungscharakter bereits im Namen deutlich wird, und dessen Leistungen ebenfalls zur erwarteten, aber unerwünschten Schadensdeckung verwendet wurden¹⁾.

Der geplante sogen. Liquiditätsfonds des Bankgewerbes, welcher in seiner Funktion als "Liquiditätsfeuerwehr" ebenfalls Versicherungscharakter hat, denn die Mittel sollen und können nur von denjenigen Banken in Anspruch genommen werden, die in unerwartete Liquiditätsschwierigkeiten geraten und durch die zu gewährende Finanzspritze vor dem Schaden des Konkurses bewahrt werden sollen.

Die sogen. Mindesteinkommensgarantie der Hebammen nach § 14 HebG, welche eine besondere Form der Arbeitslosenversicherung darstellt und noch besonders erörtert werden wird²⁾.

Als eine Versicherung gegen Erlösschmälerungen ist auch der Marktstützungsfonds (bis 1961) der Fischwirtschaft anzusehen. Diese Ausgleichseinrichtung diente der Abwendung unerwünschter Erlöseinbußen (Einkommenssicherungs-Versicherung), die durch die Verarbeitung von Fischen zu Fischmehl hervorgerufen wurden, wobei der Versicherungsfall dadurch sich als unerwünschtes und unbeeinflussbares Eventualereignis darstellte, weil die Fischer vor der Anlandung über die Marktsituation nicht Bescheid wußten, während der Stützungsfonds in der Absatz- bzw. Mindesterlösgarantie ein Versicherungsversprechen leistete, das mittels einer Risikoüberwälzung³⁾ die Fischwirtschaft sicherte. Der Versicherungscharakter dieser Ausgleichseinrichtung kommt auch in der "halbhoheitlichen" Natur des Leistungsanspruchs zum Ausdruck, weil obwohl das Gesetz den Fischern keinen Rechtsanspruch auf die Leistung zugestand, was an und für sich versicherungsfreudlich ist (ob rechtswidrig ist hier nicht zu entscheiden), führten Kunze und Hamann aus, daß dann, wenn von der Möglichkeit der Marktstützung Gebrauch gemacht worden sei, "dürfte für jeden Betrieb, der die Voraussetzungen erfüllt, ein Rechtsanspruch gegeben sein"⁴⁾.

Ebenfalls um eine Versicherung, und zwar um eine Rückversicherung handelt es sich bei der im Rahmen des Lohnfortzahlungsgesetzes eingeführten Ausgleichsregelung für

Gegenseitigkeit und bezweckt die Wildschadenslast für bestimmte Wildarten auf einen großen Kreis von Beteiligten zu verteilen." zit.: Rhomberg, Einführung in das Jagdrecht Anm. 5 zu § 44 S. 119

Köttgen, Die rechtsfähige Verwaltungseinheit S. 62 f sieht in den Wildschadensausgleichskassen einen Lastenverband, dessen Aufgabe die Herbeiführung eines finanziellen Ausgleichs innerhalb eines bestimmten Kreises sei. "Trotzdem der Gesetzgeber diese Kassen als Zwangsgenossenschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet hat, müssen sie von den echten Genossenschaften unterschieden werden." - weil, so die Ergänzung, sie Versicherungen sind.

- 1) "Hier gewinnt die Ausgleichsabgabe Ähnlichkeit mit einer Selbstversicherung des Weinbaus." zit.: Merkel, Die Marktordnung S. 188
- 2) vgl. die Ausführungen auf Seite 313 ff
- 3) Die Risikoausgleichung bzw. -überwälzung wird auch betont bei: Göben, Marktstruktur und Preisbildung bei Fischen und Fischwaren S. 45 ff; ders., Dynamik und Funktionszusammenhänge S. 118; Müller-Möhwald, Große Hochseefischerei S. 94; die jedoch die Versicherungseigenschaft des Stützungsfonds, wie auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß v. 20. Okt. 1966 BVerfGE 20, S. 296 ff, nicht erkennen.
- 4) zit.: Kunze, Bearbeitung des Fischgesetzes S. 977;
vgl.: Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung S. 124

Kleinbetriebe, welche den Unternehmen 80 % ihrer unerwünschten und unbeeinflussbaren Zahlungen an "Lohnfortzahlungsansprüchen"¹⁾ erstattet, worin der auszugleichen-
de Schaden zu sehen ist²⁾.

Andererseits werden in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einige Schadens- und Einkommensausgleichseinrichtungen im e.S. zu Versicherungen gemacht bzw. für solche gehalten, obwohl sie keine Versicherungen im Rechtssinne sind³⁾, so

die Badische Brand-Währungsschaden-Ausgleichseinrichtung, bei welcher die Errichtung der Ausgleichskasse erst nach Eintritt des Schadens eingeführt wurde, weshalb es dieser Ausgleichseinrichtung am versicherungsimmanenten Versicherungsverprechen mangelte, und nur eine Schadensausgleichseinrichtung i.e.S. vorlag,

die Familienausgleichskassen (Kindergeld), bei welchen es am unerwünschten Versicherungsfall mangelte, und die auch nur als normale Einkommensausgleichseinrichtungen i.e.S. angesehen werden können.

Die genaue wissenschaftliche Untersuchung des Versicherungscharakters der Mindesteinkommensgarantie der Hebammen, der Badischen Brand-Währungsschadensausgleichseinrichtung und der Familienausgleichseinrichtungen (Kindergeld) kann erst bei der Untersuchung der einzelnen Ausgleichsabgaben erfolgen, weil dies einerseits zu Doppelarbeit führen würde, andererseits zunächst die gegenseitige Abgrenzung der Versicherungsbeiträge von den Steuern und den allgemeinen Beiträgen herausgearbeitet werden muß. Außerdem muß zuvor der abgabensystematische Standpunkt der Sozialversicherung geklärt werden, welcher seit der Einführung der ersten Sozialversicherungsgesetze offen ist⁴⁾, für die gegenseitige Abgrenzung der Versicherungen und Ausgleichseinrichtungen i.e.S. aber große Bedeutung hat.

1) Zum Rechtscharakter dieser Ansprüche siehe die Ausführungen auf Seite 364 ff. Im Vorgriff auf spätere Erkenntnisse kann bereits hier gesagt werden, daß die Lohnfortzahlungsleistung eine besonders gestaltete Form einer Versicherungsleistung darstellt, weshalb die Kleinbetriebe-Ausgleichseinrichtung durchaus als eine Art Rückversicherung gegen die Inanspruchnahme aus der Lohnfortzahlungsversicherung angesehen werden kann.

2) So auch: "In seiner Grundkonzeption ist dieses Ausgleichsverfahren wie eine Versicherung aufgebaut, d.h. die Arbeitgeber zahlen laufend einen bestimmten Umlagebetrag ein und erhalten dafür diejenigen Beträge, die sie ihren Arbeitnehmern... als Lohnfortzahlung gewähren müssen, ... erstattet." zit.: Brecht, Lohnfortzahlung für Arbeiter Anm. 1 zu § 10 S. 65

3) Die Beweisführung erfolgt erst auf Seite 321 ff, 353 ff
Auch Radiis, Die deutsche Außenhandelspolitik S. 141 sah in den Exportförderungs-
ausgleichseinrichtungen des Dritten Reiches Versicherungen. "Dieser Gedanke einer Abwälzung des Verlustes auf einen größeren Kreis in gleicher Weise gefährdeter Wirtschaftssubjekte, der das Prinzip einer jeden Versicherung in sich schließt, wurde in der Folge vom Staat übernommen und das System immer umfassender ausgebaut..." was jedoch hier nicht stimmt, weil die exportierenden Unternehmen, unterstützt von einer staatlichen Dumping-Politik, den Schaden im Export um der Devisen willen absichtlich suchten, so daß weder ein Versicherungsverprechen noch ein Versicherungsfall vorlag, sondern eine verlustkompensierende Exportsubventionierung angenommen werden muß.

4) "Es ist der Wissenschaft... nicht gelungen, eine einheitliche Definition für die Sozialversicherung zu finden." zit.: Macciachini, Schweiz. Sozialversicherung, Diss. Zürich 1966 S. 3

IV. Der finanzsystematische Standort der Sozialversicherung

1. Das Schrifttum

Das gesamte Versicherungswesen wird zumindest seit Wörner¹⁾ und Manes²⁾ u.a. in einen Bereich der Sozialversicherung und einen der Individualversicherung unterschieden. Manes begründete diese Einteilung damit, daß es zwei verschiedene Methoden gebe, Versicherungsschutz zu bieten, nämlich eine sozialpolitische und eine individualistische.

Die Gegenüberstellung von Sozial- und Individualversicherung³⁾ hat seit jenen Tagen zu einer langwierigen Diskussion über die gegenseitige Abgrenzung und Abgrenzbarkeit der beiden Versicherungsbereiche geführt, da die Begriffe "sozial" und "individual" nicht eindeutig sind, zumal eine Versicherung wegen des immanenten Prinzips der Gegenseitigkeit und des Risikoausgleichs bereits ein Sozialakt ist⁴⁾ und die Sozialversicherung viele Elemente der Individualversicherung in sich beherbergt.

Die Meinungen der Wissenschaft gehen deshalb seit langem darüber auseinander, "ob die Sozialversicherung ihrer Rechtsnatur und ihrem Wesen nach der Versicherung zuzurechnen ist, oder ob sie ihre gesetzliche Bezeichnung - Versicherung - zu Unrecht führt"⁵⁾. Dabei

1) vgl.: Wörner, Allgemeine Versicherungslehre S. 42

2) vgl.: Manes, Versicherungswesen III S. 13 f

3) Eine ausführliche Darstellung der Problematik ist u.a. zu finden bei: Möller, Begriff und Einteilung der Versicherung S. 25 ff, welcher glaubte, die auftretenden Schwierigkeiten dadurch überwinden zu können, daß er der Sozialversicherung die Privatversicherung "im weiteren Sinne" gegenüberstellte.

Möller, Sozialversicherung und Privatversicherung S. 74 ff, worin dieser die Auffassung vertritt, daß eine begrifflich klare Trennung von Sozial- und Privatversicherung nicht möglich sei. "Es scheint mir wirklich nur eine formale Abgrenzung zwischen Privat- und Sozialversicherung im Augenblick möglich zu sein." zit.: S. 95

Rohrbeck, Individualversicherung S. 208 ff, welcher den Terminus Individualversicherung durch den der "Singularversicherung" ersetzen möchte. "Damit ist ein wesentlich eindeutiger Gegensatz gegenüber der Sozialversicherung gefunden, als ihn das Wort "Individualversicherung" wiedergibt." (Oder auch nicht).

Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 51 ff setzt der Sozialversicherung schlicht die Privatversicherung als solche gegenüber. so auch: Gierke, Versicherungsrecht I S. 4; Wannagat, Lehrbuch I S. 9 ff, 25 ff "Die Unterschiede sind jedoch so wesentlich, daß eine eindeutige Abgrenzung möglich ist und in der Praxis auch keine Schwierigkeiten bereitet." zit. S. 25

Eichler, Versicherungsrecht S. 43 ff "Nach alledem sind beide Erscheinungsformen der Versicherung im Grunde genommen unvergleichbar".(zit.: S. 45)

"Die Abgrenzung von Individualversicherung und Sozialversicherung ist bislang nicht gelungen, jedoch dringend erwünscht." zit.: Schmidt, Begriff der Versicherung S. 247

4) vgl.: Lobscheid, Das Soziale in der Versicherung S. 275 ff; v.d.Thüsen, Soziale Rentenversicherung und Lebensversicherung als sozialpolitische Aufgabe S. 1 ff; Krohn, Privat- und Sozialversicherung im gemeinsamen Dienst am Volk S. 66 ff

5) zit.: Wannagat, Lehrbuch S. 9

"Solange es eine Sozialversicherung gibt, herrscht Streit darüber, ob sie ihrer Rechtsform und ihrem Wesen nach zur Versicherung zu rechnen ist und also ihren Namen mit

haben sich zwei konträr gegenüberstehende Theorien herausgebildet, nämlich die sogen. Versicherungs- und die Fürsorgetheorie¹⁾.

Im einzelnen können und brauchen die Abgrenzungsversuche zwischen der Sozial- und Individualversicherung bzw. zwischen der Versicherungs- und Fürsorgetheorie hier nicht dargestellt werden, wenn auch bemerkt werden muß, daß die ganze Diskussion dahin ausgerichtet ist, ob die Sozialversicherung überhaupt noch eine Versicherung oder eine sonstige Maßnahme der sozialen Sicherung ist.

Der Versicherungscharakter der Sozialversicherung, wenn auch von besonderer Art, wird wohl von der Mehrzahl der Autoren der neueren Literatur bejaht, von einigen wenigen neueren Autoren und der Mehrzahl der älteren Autoren verneint, welche in ihr eine besondere Maßnahme der Fürsorge bzw. sozialen Sicherheit sehen wollen, und die deshalb den Versicherungsbegriff meiden.

Die Befürworter der Versicherungstheorie²⁾ bringen grob zusammengefaßt folgende Argumente zum Beweis ihrer Ansicht vor:

Recht führt." zit.: Bogs, Recht der sozialen Sicherheit S. 22

"Über die Rechtsnatur der deutschen Sozialversicherung herrscht bekanntlich größte Uneinigkeit." zit.: Schick, Beitrag und Leistung S. 125

"Die Wissenschaft hat nicht eindeutig abgegrenzt, was unter Sozialversicherung zu verstehen ist. Das Fehlen genauer Definitionen ist in der Sozialwissenschaft nicht selten, da die von Menschen geschaffenen Institutionen uns manchmal nicht den Gefallen tun, die für eine Schubladisierung geeignete Präzision aufzuweisen." zit.: Weber, Die Finanzierung der Sozialversicherung S. 97; ähnlich: Maunz-Schraft, Die Sozialversicherung und ihre Selbstverwaltung Bd. 4 C I Bl. 3 III; u.a.m.

- 1) Genau betrachtet sind es zwar drei Grundmeinungen, die jedoch im Rahmen dieser Arbeit gestrafft wurden. "In der Debatte werden seit der grundlegenden Polemik zwischen Rosin und Laband auf der einen Seite, Schmoller und anderen auf der Gegenseite, vor allem drei verschiedene Ansichten vertreten. Die einen sehen in der Sozialversicherung echte Versicherung, die anderen echte Fürsorge und die dritten eine Rechtsgestalt eigener Art." zit.: Schoenlank, Versicherungsprinzip und Fürsorgeprinzip S. 15
- 2) "Wenn man den Versicherungsbegriff weit genug faßt, dann zeigt sich, daß durch die geschilderten Besonderheiten der Versicherungscharakter der Sozialversicherung nicht berührt wird." zit.: Hax, Versicherungswesen S. 1378
"Man muß sich überhaupt davor hüten, alles was nicht 'versicherungsmäßig' aufgeht, sofort als 'Fürsorge' anzusehen." Dürig, Der Staat und die vermögenswerten Berechtigungen seiner Bürger S. 43; Schmoller, Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre II S. 348, III S. 401; Manes, Versicherungswesen I S. 10, 29 III S. 175 ff; ders., Sozialversicherung S. 5; Möller, Sozialversicherung und Privatversicherung S. 74 ff; ders., Gemeinsame Grundbegriffe der Sozial- und Privatversicherung S. 135 ff; Bruck-Möller, Versicherungsvertragsgesetz Anm. 13, 15 zu § 1; Rohrbeck, Der Begriff der Sozialversicherung S. 17 ff; Krohn, Zur Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 175 ff; ders., Die soziale Unfallversicherung im System des Rechts S. 23 ff; Folgen der Sozialversicherung S. 123 ff; Wannagat, Lehrbuch S. 1, 11 (mit ausführlicher Kritik der Fürsorgetheorie); Mahr, Versicherungswirtschaft S. 332 ff; Caesar, Sozialversicherung S. 11; Schrader, Die gemeinsame rechtliche Wurzel der Privat- und Sozialversicherung S. 72 ff; Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 57; Wertbruch, Sozialverwaltungsrecht S. 302; Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung I S. 79 ff; Braß, Versicherungswesen S. 241; Wörner, Versicherungslehre S. 43; Gierke, Versicherungsrecht I S. 4 f; Brucker, Die Sozialversicherung I S. 73; Savelsberg, Sozialversicherung II S. 605; Schmittmann, Sozialversicherung S. 628; Jahn, Allgemeine Sozialversicherungslehre S. 41; Quante, Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge S. 230; Schick, ./.

- Die SV verfolge dieselben Ziele wie die Individualversicherung, nämlich Versicherungsschutz gegen die Risiken des Lebens.
- Die SV diene nicht nur sozialpolitischen Zwecken, sondern auch den Einzelinteressen der Versicherten, während die Individualversicherung häufig auch der allgemeinen Wohlfahrt diene (Kfz-Versicherung).
- Der soziale Risikoausgleich der SV beeinträchtige den Versicherungscharakter derselben nicht, zumal die SV bei der Festsetzung der Renten und des Krankengeldes das strenge Versicherungsprinzip durchaus berücksichtige, während in den Individualversicherungen in zunehmendem Maße eine Abweichung vom Versicherungsprinzip festzustellen sei.
- Bei der SV sei das Bestreben unverkennbar, die Grundsätze und Methoden der Versicherungstechnik i. e. S. auch im Rahmen der SV soweit wie möglich zu verwirklichen. Wenn auch nicht alle Grundsätze der Privatversicherung auf die SV angewandt werden könnten, so seien die Grundgedanken doch die gleichen.
- Der Versicherungscharakter der SV ergebe sich auch daraus, daß der Gesetzgeber bewußt den Begriff Versicherung in allen SV-Gesetzen verwende.
- Die Tatsache, daß die Arbeitgeber teilweise oder völlig zur Finanzierung der SV über die sogen. Arbeitgeberbeiträge mit herangezogen werden, beeinträchtige den Versicherungscharakter der SV keineswegs, weil auch das Privatrecht ein ähnliches Rechtsverhältnis - nämlich die Versicherung zugunsten Dritter - kenne.
- Die vorbeugende Aktivität der SV erkläre sich aus der unterschiedlichen Zielsetzung der SV und der Privatversicherung, sei aber auch in der Privatversicherung anzutreffen (z.B. Blitzableiterzwang).
- u.a.m.

Die Befürworter der Fürsorge- und anderer Theorien¹⁾ bringen demgegenüber folgende Argumente vor:

Beitrag und Leistung S. 124; Naef, Das Versicherungsverhältnis in der Sozialversicherung S. 18; Werth, Sozialversicherung Sp. 1926 ff; Stelzig, Die Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 67, 74 (m.B.); Schieckel, Entwicklung, Aufgaben und Aufbau der Deutschen Sozialversicherung S. 2 ff; Lutz, Grundfragen der Sozialversicherung S. 9; Jäger, Sozialversicherungsrecht S. 23; Aye, Führer durch die Sozialversicherung S. 13; Dersch, Das System der Sozialversicherung S. 12 ff; Küpper-Fahrenberg, Gesetzliche Unfallversicherung zit. S. 14 "Dabei hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Einordnung und Abgrenzung des Begriffs 'Sozialversicherung' stets davon abhängt, wie weit man den Begriff 'Versicherung' faßt." u.a.m.

BVerfGE 10, S. 354 ff; 11, S. 117; 14, S. 221 ff; 17, S. 1 ff; 18, S. 366 ff; 20, S. 52 ff, 374 ff; 23, S. 12; BSGE 6 S. 227

1) Zu den Befürwortern der Fürsorge- und anderer Theorien zählen u.a.:

Kaiserliche Botschaft v. 17. Nov. 1881, in der zum Ausdruck gebracht wird, es handle sich bei der Sozialversicherung "um eine Weiterentwicklung der Idee, welcher der staatlichen Armenpflege zugrundeliegt" und in der auch der Fürsorgebegriff verwendet wird. zit. nach: Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung S. 79; Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung I S. 255 ff; ders., Die Rechtsnatur der Arbeiterversicherung S. 43 ff; Weyl, Lehrbuch des Reichsversicherungsrechts S. 879 ff; Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches III S. 289 ff; Kaskel-Sitzler, Grundriß der sozialen Versicherung S.

- Die Individualversicherung sei ihrem Wesen nach grundsätzlich eine freiwillige Versicherung, während die SV eine Zwangsversicherung sei, was ihrem Charakter als Versicherung beeinträchtige.
- Die SV sei ein Mittel der staatlichen Sozialpolitik, während die Individualversicherung kein politisches Instrument sei.
- Die SV sei nicht nach dem strengen Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip ausgestaltet, sondern nach dem Sozialausgleichsprinzip, woraus sich der Charakter der staatlichen Fürsorgemaßnahme ergebe.
- Die Beiträge zur SV seien durchweg nicht nach dem Risiko bemessen, sondern nach dem Einkommen der Abgabepflichtigen, während die Leistungen sich vielfach nach der jeweiligen Bedürfnislage bestimmten. Es fehle deshalb an der charakteristischen "versicherungsgerechten" Beziehung zwischen Beitrag und Leistung.
- Die Sozialversicherung schütze auch Personen, die überhaupt nicht beitragspflichtig seien, so insbesondere Familienmitglieder.
- Die SV ziehe zur Finanzierung ihrer Leistungen auch nichtversicherte Personengruppen, insbesondere die Arbeitgeber und die öffentlichen Haushalte heran.
- Bei der Individualversicherung werde ausschließlich in Geldform geleistet, während

32 ff, nach deren Auffassung die Sozialversicherung als "Einräumung eines gegen den Staat gerichteten subjektiven öffentlichen Rechts auf Entschädigung an die Angehörigen bestimmter sozialer Bevölkerungsklassen bei Eintritt bestimmter schädigender Ereignisse" aufzufassen sei, (sogen. Anspruchstheorie); Jacobi, Grundlehren des Arbeitsrechts S. 439 ff; Schoenlank, Versicherungsprinzip und Fürsorgeprinzip S. 20 "Rechtsgebilde eigener Art"; Richter, Sozialversicherungsrecht S. 4 ff (Mg.gä. in Grundriß der Reichsversicherung S. 9 ff); Stier-Somlo, Reichsversicherungsordnung Einleitung; Rehm, Der Rechtsbegriff der Arbeiterversicherung S. 529 ff; Dürr, Arbeitslosenversicherung S. 78; Bogs, Versorgungseinrichtungen freier Berufe S. 35 ff; ders., Recht der sozialen Sicherheit S. 22 ff; ders., Die Entwicklung des Begriffs der Sozialversicherung S. 45; ders., Sozialversicherung Sp. 4960 ff; ders., Soziale Krankenversicherung II S. 283; ders., Arbeitslosenversicherung S.313, welcher in seinen Abhandlungen darauf hinweist, daß die Sozialversicherung weder eine reine Versicherung, noch Versorgung oder Fürsorge darstelle, sondern vielmehr als eine eigenständige Rechtsform sozialer Sicherung zu betrachten sei.

Wolff, Verwaltungsrecht III zit.: S. 147 "Die Sozialversicherung ist eine Sicherung eigener Art, die in sich Elemente der Individualversicherung, der Sozialversicherung und gelegentlich auch der Fürsorge miteinander verbindet." ähnlich; Sozialenquete S. 63; Maunz-Schraft, Das Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung Bd. 4 C 1 Bl. 3 III sprechen von "nach versicherungs- sowie verwaltungsmäßigen Grundsätzen auf besonderer trügerschaftlichen Grundlage durchgeführter öffentlich-rechtlicher Betreuung..."

Eichler, Versicherungsrecht zit. S. 46 "Nach ihrer Grundstruktur fällt die Sozialversicherung schon durch ihre gesetzliche Anlehnung an das Beschäftigungsverhältnis aus dem Rahmen der... Versicherung."

Schewe, Die Umverteilung durch die soziale Rentenversicherung zit. S. 159 "Die Rentenversicherung ist eben nicht eine Versicherung mit sozialem Einschlag, sondern eine Umverteilung (gemeint: Ausgleichseinrichtung) der Einkommen nach sozialen Grundsätzen ..., die sich bei der Beitrags- und Rentenbemessung u.a. auch der Form der Versicherung bedient.

es sich bei der SV um mehr als nur eine Deckung eines Geldbetrages handle. Diese gehe nicht nur darauf aus, Schäden zu vergüten und zu heilen, sondern auch Schäden zu verhüten.

- Die SV versichere auch Risiken, die in einer Versicherung überhaupt nicht versicherbar seien; gedacht wird dabei insbesondere an Massenarbeitslosigkeit.
- Bei der SV handle es sich um kein einheitliches zweiseitiges Rechtsverhältnis, sondern um zwei einseitige Rechtsverhältnisse, die nicht notwendigerweise in einer rechtlichen Verbindung stehen müßten. Der Zusammenhang sei lediglich wirtschaftlicher, nicht rechtlicher Natur.
- Die SV springe gelegentlich auch für bereits entstandene Schäden ein, so daß es am versicherungsimmanenten Kriterium der Ungewißheit fehle.
- Die SV führe auch andere ordnungspolitische Aufgaben durch, wie Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Rehabilitation, die mit den Aufgaben einer Versicherung nichts zu tun hätten.
- Die SV leiste bereits Versicherungsleistungen, selbst wenn noch keine Beiträge geleistet seien.

2. Stellungnahme zum Systemcharakter der Sozialversicherung¹⁾

Das Verhältnis der Sozialversicherung zur Privat- bzw. Individualversicherung wird in der Wissenschaft von folgenden extremen Polen aus beurteilt. "Nach alledem sind beide Erscheinungsformen der Versicherung im Grunde genommen unvergleichbar"²⁾. "Diese Betrachtung führt zu dem Ergebnis, daß die einzelnen Zweige der Sozialversicherung auch als Versicherung im Rechtssinne anzusehen sind"³⁾. Beide Zitate lassen eine relativ große Unsicherheit erkennen, welche auch den übrigen Literaturmeinungen zu eigen ist. "Auch dies ist ein beachtlicher Beitrag zu der Verwirrung der Begriffe über die Sozialversicherung"⁴⁾.

Die wissenschaftliche Ungeklärtheit bzw. Verworrenheit des Standpunktes der Sozialversicherung im System der ordnungspolitischen Instrumente des Staates rührt daher, daß der Ausgangspunkt der Betrachtungsweise falsch gewählt wurde⁵⁾. Es darf nicht heißen - hier Individualversicherung, dort Sozialversicherung -, sondern es müßte heißen - hier idealtypische Versicherung, gleich welcher ordnungspolitischen Zwecksetzung, dort idealtypische Ausgleichseinrichtung i.e.S., gleich welcher ordnungspolitischen Zwecksetzung, dazwischen als Mischtyp eingelagert die Sozialversicherung, welche Erbgut aus dem Versicherungs- und dem Ausgleichsrecht in sich beherbergt.

1) Die folgenden Ausführungen gelten nicht für die "Altersversicherungen" im Rahmen der Sozialversicherung. Siehe hierzu die Ausführungen auf Seite 328 ff

2) zit.: Eichler, Versicherungsrecht S. 45

3) zit.: Wannagat, Lehrbuch S. 16

4) zit.: Heyn, Die soziale Sicherung der Selbständigen S. 143

5) "Der Versuch von der Privatversicherung her zum Begriff der Sozialversicherung zu gelangen, muß daher fehlschlagen." zit.: Naef, Das Versicherungsverhältnis in der Sozialversicherung S. 6; ähnliche Feststellung: Schlie, Elemente der sozialen Sicherung S. 282

Dies läßt sich auch mit relativ wenigen Worten beweisen.

Eine idealtypische Versicherung zeichnet sich dadurch aus, daß die Mitglieder einer soziologisch homogenen Gruppe, nämlich die Gefährdeten, mit Hilfe der Ausgleichseinrichtung Versicherung die Schäden oder Einkommensstörungen ihrer Mitglieder unter Beachtung des strengen Versicherungsprinzips aufgrund des gemeinsamen Versicherungsversprechens ausgleichen.

Die idealtypische Ausgleichseinrichtung i.e.S. zeichnet sich dadurch aus, daß zwei soziologisch gesonderte, heterogene Gruppen, nämlich diejenigen der Abgabepflichtigen bzw. Belasteten und diejenigen der Ausgleichsberechtigten bzw. Begünstigten existieren und an der Ausgleichseinrichtung beteiligt sind, da die Ausgleichseinrichtung aufgrund des Sozialausgleichsprinzips eine ständige "einbahnstraßeige" Umverteilung bewirkt. Bei der Ausgleichseinrichtung i.e.S. kommen die Begünstigten ständig in den Genuß der Ausgleichsmittel auf Kosten der "ewig" Belasteten, sonst ist die Ausgleichung bzw. Umverteilung nach dem Ausgleichsprinzip der Ausgleichseinrichtung i.e.S. ja nicht sinnvoll.

Diese zwei Arten von Ausgleichseinrichtungen, nämlich die idealtypische Versicherung und die idealtypische Ausgleichseinrichtung i.e.S. lassen sich nun, da beide als Ausgleichseinrichtung i.w.S. auf dem Einnahmen- und Ausgabenverknüpfungsprinzip beruhen, vermischen, woraus so ein "unsystematisches" (n.d.h.M.) Gebilde wie die Sozialversicherung entsteht, welche versicherungsrechtliche und -technische, ausgleichsrechtliche und -technische Elemente in sich vereinigt¹⁾.

Versicherungsrechtlich und -technisch sind dabei grob zusammengefaßt:

- der Versicherungsschutz aufgrund eines Versicherungsverprechens
- der Schadens- und Einkommensausgleichszweck
- die Heranziehung der den Versicherungsschutz genießenden Arbeitnehmer (i.S. der SV) zur Beitragsleistung

1) Im theoretischen Ansatz ebenso, nur daß der nicht systematische Begriff der Fürsorge durch den neutraleren der Ausgleichseinrichtung ersetzt gehört.

"Die heutige Sozialversicherung... ist keine Erscheinung, die nur mit einem einzigen Merkmal erfaßbar ist." zit.: Maunz-Schraft, Die Sozialversicherung und ihre Selbstverwaltung C 1 Bl. 3 III

"...man könnte sie (gemeint: die Sozialversicherung) als Mischform oder eigenständige Sonderform ansehen." zit.: Jäger, Sozialversicherungsrecht S. 22

"Eine mehr begriffliche Schwierigkeit besteht allerdings in der genauen Abgrenzung der Sozialversicherung von ihren Elementen. Denn weder zur Versicherung noch zur Fürsorge steht sie in einem klaren Gegensatz..." zit.: Naef, Das Versicherungsverhältnis S. 2

"Es handelt sich dann vielmehr (gemeint: die Bezuschussung von Seiten Dritter) um eine Vereinigung von Versicherung und Unterstützung, wie man sie bei unserer sozialen... Versicherung beobachten kann." zit.: Manes, Versicherungswesen I S. 5

Unter der Überschrift "Mischformen, insbesondere die Sozialversicherung" wird in der Sozialenquete S. 62 ausgeführt, daß die Sozialversicherung eine Mischung aus Versicherung, Versorgung, Fürsorge und Sparprozessen sei. Ähnlich noch: Wolff, Verwaltungsrecht III S. 147; Schrader, Die gemeinsame rechtliche Wurzel der Privat- und Sozialversicherung S. 79 ff; Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 20; Krohn, Die soziale Unfallversicherung im System des Rechts S. 34; Legat-Grabner, Sozialversicherungsrecht S. 14; Schoenlank, Versicherungsprinzip und Fürsorgeprinzip S. 7

- die Berechnung einiger Versicherungsleistungen nach dem Versicherungsprinzip, so z.B. das Krankengeld, die Unfallrenten, das Arbeitslosengeld.

Ausgleichsrechtlicher und -technischer Natur sind bei der Sozialversicherung folgende wichtigen Merkmale:

- Die Ablösung des strengen Versicherungsprinzips durch das Sozialausgleich- bzw. Fürsorgeprinzip ist heute ein Gemeinplatz in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur und wurde auch in vielen Urteilen zur Sozialversicherung von den obersten Gerichten bestätigt¹⁾.
- Die Erhebung der Beiträge nach dem Einkommen, welche dadurch steuerähnliche Züge erhalten und die Bemessung vieler Leistungen nach der Bedürftigkeit, wodurch es zu einem sozialen Ausgleich zwischen den Beziehern hoher und niedriger Einkommen kommt.
- Die Heranziehung der Arbeitgeber und der Steuerzahler zur Finanzierung der Sozialversicherung, obwohl diese keinen Versicherungsschutz genießen, worin das bedeutendste ausgleichsrechtliche Element der Sozialversicherung zu sehen ist.
- Die Gewährung von Versicherungsleistungen an Personen, die selbst keine Versicherungsbeiträge geleistet haben.
- Die Ausgleichung von Schäden, für die kein Versicherungsverprechen abgegeben wurde, insbesondere wenn nach Eintritt des Schadens der Versicherungsschutz erst ausgedehnt wurde bzw. wird.
- Schließlich gleicht das Gesamtbild der Sozialversicherung, auf welches das Bundesverfassungsgericht bei der Beurteilung finanzrechtlicher Institutionen besonderen Wert legt, mehr einer Ausgleichseinrichtung als einer Versicherung, was in folgenden Worten von Schmölders sehr deutlich zum Ausdruck kommt.

"Die Sozialversicherung verteilt intertemporal und interpersonal. Die interpersonale Umverteilung orientiert sich in der Regel an der Einkommenshöhe und verteilt von oben nach unten zwischen den Einkommensgruppen. Daneben gibt es aber gerade im Bereich der Sozialversicherung eine kräftige Umverteilung zwischen Jung und Alt, zwischen Gesunden und Kranken und zwischen Erwerbstätigen und den Arbeitslosen"²⁾.

Es ist im einzelnen hier nicht der Platz, die Sozialversicherung bzw. die Reichsversicherungsordnung im einzelnen auf ihre versicherungsrechtlichen, -technischen, ausgleichsrechtlichen und -technischen Elemente hin zu untersuchen, zumal dies ansatzweise schon an anderer Stel-

1) ausführlich: Sozialenquete zit. S. 63, 143, 203 "Das Ausmaß des 'sozialen Ausgleichs' (d.h. der nicht versicherungsmäßig durch dem Risiko entsprechende Beiträge gedeckten Leistungen) ist in den einzelnen Versicherungszweigen recht unterschiedlich; darauf wird bei der Behandlung der Umverteilungsprobleme noch eingegangen werden."

2) zit.: Schmölders, Finanzpolitik S. 243

Etwas anderer Auffassung, Schewe, Die Umverteilung durch die soziale Rentenversicherung zit. S. 149 "Die Umverteilung vollzieht sich zwischen verschiedenen Personen und Personengruppen und in ein und demselben Zeitpunkt, d.h. es gibt in der Wirklichkeit keinen Ausgleich, der die verschiedenen Lebenszeitalter überbrückt, also keinen intertemporalen Ausgleich; jeder Ausgleich ist interpersonal.", dessen Ausführungen aber erneut die hier vertretene Auffassung über den Mischcharakter der Sozialversicherung aus Versicherung und Ausgleichseinrichtung i.e.S. bestätigt.

le getan wurde¹⁾. Mit Sicherheit kann aber gesagt werden, daß bei der Ausgestaltung und ständigen Weiterentwicklung der Sozialversicherung die idealtypische Ausgleichseinrichtung i.e.S. genauso Pate gestanden hat und noch steht, wie die idealtypische Versicherung, und daß sich die Bonner Ministerialbeamten u.a. aus beiden Idealtypen das politisch Mögliche herausgreifen und bei der Gesetzesformulierung mehr oder minder gekonnt vermischen.

Die Sozialversicherung ist deshalb ihrer Grundkonzeption nach eine Versicherung, der man sehr viele ausgleichsrechtliche und -technische Elemente untergeschoben hat, bzw. eine zur Ausgleichseinrichtung i.e.S. hin sich orientierende bzw. entwickelnde Versicherung, die, was rechtlich jedoch Nebensache ist, primär sozialpolitisch motiviert ist. Die Sozialversicherung ist also nicht deshalb eine soziale Versicherung, weil sie sozialpolitisch motiviert ist, wie dies die h.L. annimmt. Sonst müßte man alle Versicherungen zur Sozialversicherung erklären, da sie bedrohte Personengruppen schützen, während andererseits die Sozialversicherung auch wirtschaftspolitisch von großer Bedeutung ist. Sie ist deshalb eine soziale Versicherung, weil sie aufgrund des Sozialausgleichsprinzips sehr viele systematisch-tatbestandsmäßige Elemente der Ausgleichseinrichtungen i.e.S. besitzt, bzw. in sie integriert worden sind.

Daß die Sozialversicherung in der Idealversicherung eine ihrer Hauptwurzeln hat, ist wohl kaum zu bestreiten und wird auch nicht bestritten²⁾, nur darf man die andere Wurzel, nämlich die Ausgleichseinrichtung i.e.S. nicht übersehen.

8. Abschnitt - Die Gebühr - Begriff und Wesen

I. Literatur und Rechtsprechung

Der Begriff der Gebühr ist nicht minder umstritten als diejenigen der Steuer und der Beiträge. Nach Schmölders u.a. ist er das "Schmerzenskind des Finanzrechts"³⁾, was auch

-
- 1) vgl.: Schewe, Über den sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung S. 333 ff;
Schlie, Versicherungsmäßige und nichtversicherungsmäßige Elemente in der gegenwärtigen Gestaltung der sozialen Sicherung, insbesondere in der Sozialversicherung S. 281 ff
- 2) vgl.: Schrader, Die gemeinsame rechtliche Wurzel der Privat- und Sozialversicherung S. 72 ff
"Dabei ist ihr 'Versicherungsgehalt' nicht gleich groß, er macht aber ihren Kern aus und stellt den, die gesamte Sozialversicherung beherrschenden Grundgedanken dar. Hierbei hat sich aber gezeigt, daß es Erscheinungen gibt, die nicht durch den Begriff einer Versicherung im Rechtssinne gedeckt werden können..." zit.: Wannagat, Lehrbuch I S. 16
ähnlich auch alle auf Seite 205 zitierten Autoren
- 3) zit.: Schmölders, Finanzpolitik S. 288, ähnlich:
"Was zunächst die Gebühren anbetrifft, so ist ihr Wesen noch immer umstritten." zit.: Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 330; "In der Theorie bestehen über den Begriff der Gebühr, insbesondere bezüglich der Abgrenzung gegenüber anderen öffentlichen Einnahmen weitgehende Meinungsverschiedenheiten und der Sprachgebrauch der Praxis trägt nicht dazu bei, die Begriffsverwirrung zu verringern." zit.: Gerloff, Gebühren S. 204;
"Der Gebührenbegriff des deutschen Verwaltungsrechts droht so unklar zu werden, daß
./.

aus einer Passage eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts hervorgeht: "Zweifel wären dann in der Tat möglich, da es einen allgemeinen, einheitlichen, bundesrechtlichen Gebührenbegriff nicht gibt"¹⁾.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgerichts handelt es sich bei der Gebühr um eine öffentliche Abgabe, "die eine Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme oder Leistung der Verwaltung darstellt"²⁾.

Der Kern dieser Definition findet sich in den verschiedensten Variationen in den Definitionen des Schrifttums wieder, auf welche hier jedoch nicht eingegangen werden kann und auch nicht zu werden braucht, weil jetzt bereits entgegen mancher Schrifttumsmeinung gesagt werden kann, daß die Ausgleichsabgaben der oben skizzierten Ausgleichseinrichtungen keine Gebühren sind, und weil dies bereits in einer neuerdings erschienenen Dissertation von Kreft über die begriffliche Abgrenzung der Steuer von der Gebühr geschehen ist³⁾.

Kreft geht zunächst von der Frage des Übergangs der Gebühr in eine Steuer aus und kommt dabei mit der n.M. zu dem Ergebnis, daß unrichtig bemessene Gebühren in sogen. Gebührensteuern umschlagen, wenn er auch die Bemessungsfrage (Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzip) zunächst offen läßt. Dann untersucht Kreft die Frage der exakten Abgrenzung der Gebühr von den Preisen bzw. Entgelten und kommt zu dem Ergebnis, daß eine Gebühr dort vorliege bzw. vorliegen müsse, wo es sich um ein Entgelt für Staatsleistungen handelt, die ausschließlich dem Staat bzw. den Staatsmonopolen, einschließlich der Finanzmonopole, vorbehalten seien (sogen. Monopoltheorie). Ein Preis bzw. Entgelt liege dort vor, wo es sich um entgeltliche Leistungen handelt, die nicht ausschließlich dem Staat vorbehalten seien. Die Ausschließlichkeit der Zuordnung ist nach Kreft das alleinige Kriterium der Unterscheidung zwischen gebührenpflichtigen und erwerbswirtschaftlichen Leistungen des Staates; ein Abstellen bzw. Heranziehen von sachlichen, qualitativen Merkmalen der staatlichen Leistungen sei zur Bestimmung des Gebührenbegriffs weder nötig noch geeignet⁴⁾. Obwohl Kreft selbst Abgrenzungsschwierigkeiten eingesteht, rechnet er alle Leistungen der Verwaltungs- und Finanzmonopole zu den gebührenfähigen Leistungen, wobei er der bisherigen traditionellen Auffassung eine Umorientierung empfiehlt.

Mit Hilfe des Ausschließlichkeitsvorbehalts und des Kriteriums der "Fungibilität" der Ein-

es sich fragt, ob überhaupt aus ihm noch rechtliche Folgerungen gezogen werden können." Leisner, Verwaltungspreis-Verwaltungssteuer S. 730; "Das vorliegende Lehrbuch steht auf dem Standpunkt, daß der Begriff der Gebühr sich nicht länger aufrechterhalten läßt." zit.: v. Kleinwächter, Finanzwissenschaft S. 52, 77 ff; "...so gesehen unterscheiden sich die Gebühren von den Entgelten, welche die öffentlichen Unternehmungen für Lieferungen und Leistungen erhalten, nur hinsichtlich ihrer Festsetzungsmethoden und Berechnungsprinzipien." zit.: Fecher, Zweckbindung S. 50; vgl. auch noch: Zeitel, Gebühren S. 227; Strutz, Gebühren S. 620; Lampe, Gebühren, Beiträge und Taxen S. 14; Kaiz, Finanzwissenschaft II S. 105; Heinrich-Fürst, Die Gebühren S. 33 f; u.a.

1) zit.: BVerwG, U.v. 14. April 1967 BVerwGE 26, S. 309

2) zit.: BVerwG, U.v. 24. März 1961 BVerwGE 12, S. 170 NJW 1961 S. 2129
vgl. auch: BVerwGE 2, S. 247; 5, S. 247; 13, S. 219; 26, S. 305;
BVerfGE 7, S. 251; 20, S. 269

3) vgl.: Kreft, Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, Diss. Münster 1968;
vgl. auch: BVerwG, U.v. 24. März 1961 NJW 1961 S. 2129

4) vgl.: Kreft, Steuer und Gebühr S. 138 ff, 171

nahmen (gemeint: ungebundener Finanzüberschuß) versucht Krefth dann, die Steuern von den Gebühren abzugrenzen, und die Steuereigenschaft der sogen. Gebührensteuer zu beweisen¹⁾.

Gebühren sind nach Krefth dann, "die der Eigenwirtschaft dienenden Einnahmen eines öffentlichen Staatsmonopols", aber nur insoweit, als sie zur Kostendeckung bestimmt seien. Einnahmeüberschüsse sind nach Krefth als Steuern anzusehen, selbst wenn sie einem einheitlichen Schuldverhältnis entstammen.

Über die Richtigkeit der Ansichten von Krefth mag man verschiedener Ansicht sein. Einen Kollaps erlebt die Arbeit aber dann, wenn Krefth am Schluß seiner Arbeit die Progressivgebühren zu den Beiträgen rechnen möchte²⁾.

Auch die Definitionen der Rechtsprechung und des übrigen Schrifttums sind nicht geeignet, das Wesen der Gebühr richtig zu erfassen. Sie geben nicht an, welche öffentlichen Leistungen sogen. gebührenfähige Leistungen sind, weil es eine Unterscheidung in allgemeine und besondere Leistungen logisch nicht geben kann, und weil auch die sogen. besonderen Leistungen des Staates dessen alltägliche und ewig gleichen sind, was schon in der Beitragsdiskussion erörtert wurde, sind die herrschenden Gebührenbegriffe nicht brauchbar, was sich auch noch daraus ergibt, daß alle öffentlichen Leistungen in Anspruch genommen werden, und nicht nur die gebührenpflichtigen.

Die Frage nun, welche öffentlichen Leistungen gebührenfähige sind, wird sinngemäß in der Literatur zwar häufig angeschnitten, um die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit von den sogen. hoheitlichen Aufgaben des Staates zu trennen³⁾, ohne daß der Terminus der Gebührenfähigkeit aber benützt wird⁴⁾, endet aber regelmäßig in Beispielen oder in einem Rückzug in die sogen. Verwaltungstheorie⁵⁾, wo dann niemand genau weiß, was Verwaltung eigentlich ist, wo sie beginnt und wo sie aufhört.

II. Stellungnahme

Technisch-ökonomisch betrachtet müssen die gebührenfähigen Leistungen Naturalleistungen sein, weshalb die öffentlichen Entscheidungen eigentlich nicht gebührenfähig sind. Unrichtig ist deshalb die hin und wieder anzutreffende Ansicht, daß Gebühren für Verwaltungsakte oder Urteile etc. erhoben werden. Entscheidungen sind nun eben keine Leistungen i.S. des allgemeinen Finanzrechts. Gebühren können aber für die Planung und den technischen Vollzug von Entscheidungen (sogen. Amtshandlung)⁶⁾ erhoben werden,

1) vgl.: Krefth, Steuer und Gebühr S. 191 ff

2) vgl.: Krefth, Steuer und Gebühr S. 216

Die Auffassung von Krefth müßte konsequent angewandt dazu führen, daß die Gerichtsgebühren zu den Entgelten bzw. Preisen zu rechnen sind, da es auch private Schiedsgerichte gibt, während andererseits viele staatliche Monopolunternehmen privatwirtschaftliche Verträge abschließen. Richtig an der Arbeit von Krefth ist jedoch die Erkenntnis, daß die Bestimmung der Abgabebegriffe frei von voluntativen Elementen sein solle (vgl. S. 120).

3) Zusammengefaßte Darstellung der Gruppenmeinungen der Literatur bei Krefth, Steuer und Gebühr S. 86 ff

4) Ausnahme: Meisel, Gebührenlehre zit. S. 411 "Sachlich bedeutet die Gebührenfähigkeit die Tauglichkeit einer öffentlichen Dienstleistung Objekt einer Gebührenpflicht zu sein."

5) dargestellt bei: Krefth, Steuer und Gebühr S. 89

6) Siehe Anm. 5 auf Seite 214

und zwar unabhängig davon, ob die zu fallende Entscheidung für den gebührenpflichtigen Bürger positiv oder negativ ausfällt¹⁾).

Außerdem, so führt Zeitel zutreffend aus, handelt es sich bei den gebührenfähigen Leistungen nicht um unteilbare Gesellschaftsaufgaben, sondern um ein sich hiervon abheben- des, individuell zurechenbares Tätigwerden des Staates. Diese Aussonderungsfähigkeit sei Voraussetzung der Gebührenerhebung, was technisch betrachtet bedeutet, daß eine gebührenfähige Leistung individuell zurechenbar bzw. portionierbar sein muß²⁾.

Weiterhin ist es Kennzeichen der gebührenfähigen Leistung, daß diese diskontinuierlich produzierbar bzw. speicherbar, lagerungsfähig ist, da sie erst auf Abruf bzw. Veranlassung erbracht werden soll, wenn dies der Staatsbürger fordert oder ungewollt veranlaßt. Vom Staat permanent zu erbringende Leistungen, bei denen eine Art Zwangslaufproduktion vorliegt, wie z.B. innere und äußere Sicherheit, Verkehrsregelung u.a., sind also genauso wenig gebührenfähige Leistungen, wie andererseits diejenigen öffentlichen Leistungen, die der Staat seinen Bürgern von vornherein hoheitlich aufzwingt, z.B. Schulbesuch, Impfpflicht u.a., nicht geeignet sind, Gebührenobjekt zu sein, weil Abgaben zur Finanzierung solcher Leistungen, Zwecksteuern wären.

Ferner handelt es sich bei der gebührenfähigen Leistung um eine öffentliche Leistung/Gut ganz bestimmter qualitativer Art³⁾, wenn auch hier die Problematik nur kurz angedeutet werden kann, die Amonn ansatzweise mit folgenden Worten umschreibt: "Bei der Gebühr (gemeint: die gebührenfähige Leistung) handelt es sich um eine Leistung, die auf der Natur der öffentlichen Gemeinwesen als einer Macht-, Rechts- und Verwaltungsorganisation beruht, einer Leistung, die überhaupt nur von einem öffentlichen Gemeinwesen und kraft der Hoheit und Macht dieses öffentlichen Gemeinwesens vollzogen werden kann, die von einem privaten Einzelnen niemals ausgehen kann"⁴⁾.

Diese Worte lassen sich zusammenfassen in das Stichwort der "absolut öffentlichen" Leistung (Gut)⁵⁾, worunter jene öffentlichen Leistungen verstanden werden sollen, die ihrer Natur nach nur der Staat anbieten bzw. vollbringen kann⁶⁾, wenn sich auch hier die Frage stellt, welch technisch-ökonomischer Natur diese Leistungen sind.

So führt Vogel in ähnlicher Fragestellung nach eingehender wissenschaftlicher Beweisführung aus, daß es staatliche Aufgaben gebe, "die in sich selbst den Charakter des Staatlichen tragen"⁷⁾.

1) "... die Büroarbeit solle im Vordergrund stehen..." zit.: Meisel, Gebührenlehre S. 400 f

2) "Die angebotene Leistung muß technisch in Verkaufseinheiten teilbar sein." zit.: De Viti de Marco, Finanzwirtschaft S. 41

3) Auch wenn Kreft (S. 138, 171) ausführt, daß es ein untauglicher Versuch und ein aussichtsloses Unterfangen sei, die Gebühren und Preise mit Hilfe der sachlichen Qualitäten der Amtshandlungen zu unterscheiden, und dies schon immer umstritten ist, so liegt doch darin allein der Schlüssel zur Bestimmung des entscheidenden Begriffs der gebührenfähigen Leistung.

4) zit.: Amonn, Finanzwissenschaft I S. 163

5) Daß die gebührenfähigen Leistungen spezifisch öffentlichen Charakter tragen müssen, wird auch in der Literatur ausgeführt, ohne daß diese Frage exakt untersucht würde. vgl.: Wagner, Finanzwissenschaft II S. 118; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft II (2) S. 28; v. Schall, Gebühren S. 106; Lampe, Gebühren S. 16; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 19 zu § 1 AO; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 110; Meisel, Gebührenlehre S. 400; Kreft, Steuer und Gebühr S. 97, 134, 172; Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 8 zu Art. 105 "Verwaltungshandeln"; u.a.

6) Hiermit soll eine partielle Anleihe bei der sogen. Verwaltungstheorie gemacht werden, die die Gebührenfähigkeit öffentlicher Leistungen auch qualitativ zu bestimmen versucht.

7) zit.: Vogel, Öffentliche Wirtschaftseinheiten in privater Hand S. 77

Diese spezifisch staatlichen bzw. staatspezifischen Aufgaben i.S. Vogels seien die "hoheitlich-obrigkeitlichen Maßnahmen..., die allein der Staat vornehmen kann"¹⁾. Ursprüngliches Vorrecht des Staates und ausschließlich ihm vorbehalten seien dabei nur jene Maßnahmen, die kraft öffentlichen Rechts Rechtsverhältnisse – öffentliche wie private – einseitig zu gestalten vermögen²⁾. Unter den sogen. reinen Tathandlungen gibt es nach Vogel spezifisches staatliches Handeln nicht.

Die Ausführungen von Vogel stimmen zwar in der Richtung, sie müssen aber etwas verfeinert werden, weil nicht alles was der Staat tut, Handlungen sind. Wie bereits dargelegt wurde, lassen sich die staatlichen Aktivitäten in Entscheidungen (z.B. Gesetzgebung, Erlaß von Verwaltungsakt, Urteil) Handlungen bzw. Leistungen i.e.S. (z.B. Erfüllen von Schuldverhältnissen) und Kontrollmaßnahmen (z.B. Polizei i.w.S. verstanden) unterscheiden. Zwei dieser technisch definierten Bereiche erfüllen die sogen. staatspezifischen Aufgaben i.S. Vogels, nämlich die öffentlichen Entscheidungen und die öffentlichen Kontrollen, während die Handlungs- bzw. Leistungsverwaltung i.e.S. nicht staatspezifisch ist, sondern vom Staat im Laufe der Zeit erst entwickelt oder aus dem privatwirtschaftlichen Bereich übernommen wurde. Der klassische Nachwachterstaat, welcher aus Gesetzgebung, Erlaß von Verwaltungsakten und Urteilen, und aus Polizeikontrollen bestand, dürfte jener staatspezifische Kern sein, nach dem die Gebührentheorie und einige andere Bereiche der Rechtswissenschaft schon lange suchen³⁾, wenn auch diese These noch genauerer Verifizierung bzw. Falsifizierung bedarf.

Für den gesuchten Gebührenbegriff bedeutet dies, daß nur die Handlungen zum Vollzug bzw. der Durchsetzung von Entscheidungen und Kontrollmaßnahmen zu den gebührenfähigen Leistungen gerechnet werden können, während die sogen. reinen Tathandlungen i.S. Vogels in eine andere Gruppe der öffentlichen Leistungen eingereiht werden müssen.

Neben den absolut öffentlichen Leistungen bzw. Handlungen gibt es nämlich auch die sogen. "absolut privaten" Leistungen bzw. Güter des Staates, worunter jene verstanden werden sollen, die der Staat in seinen Wirtschaftsbetrieben im Rahmen seiner privatwirtschaftlichen Tätigkeit herstellt und in Konkurrenz zur übrigen Wirtschaft am Markte anbietet⁴⁾.

Zwischen den beiden extremen Polen der öffentlichen Entscheidungen und Kontrollen einerseits, und den privatwirtschaftlichen Aktivitäten andererseits, gibt es schließlich noch eine weitere Gruppe von Leistungen bzw. Gütern, die zwar technisch und ökonomisch von privaten Unternehmungen bzw. Betrieben hergestellt werden können, und manchmal auch werden, die der Staat jedoch aus ordnungspolitischen Gründen mittels Gesetz zu seiner sogen. Monopolverwaltung erklärt und diese sogen. "relativ öffentlichen bzw. veröffentlichten" Leistungen⁵⁾ entweder selbst herstellt oder doch zumindest im Verteilungsbereich bewirt-

1) zit.: Vogel, Öffentliche Wirtschaftseinheiten S. 80

2) vgl.: Vogel, Öffentliche Wirtschaftseinheiten S. 80

3) Ähnlich auch Henke, Rechtsformen der sozialen Sicherung S. 166

"Andererseits geht es nicht an, die Sonderstellung der verfaßten staatlichen Amtsgewalt zu leugnen."

4) nach Kreft, Steuer und Gebühr S. 172 "nichtausschließliche Staatsaufgaben" (m.w.H.)

5) Die hier verwendeten Begriffe sollen nicht als endgültige wissenschaftliche Termini aufgefaßt werden, sondern sie stellen lediglich Hilfsgrößen für diese Arbeit dar, weil es im Augenblick eine Theorie bzw. ein System der öffentlichen Naturalleistungen nicht gibt.

schaftet¹⁾).

Insofern dürfte Vogel wohl recht haben, wenn er die sogen. reinen Tathandlungen, auch dann, wenn sie dem Staat ausschließlich vorbehalten seien, die Eigenschaft, staatspezifische Leistung zu sein, abspricht²⁾.

Diese relativ öffentlichen Leistungen sind nun das eigentliche Streitobjekt der Gebühren Diskussion. Sie werden aber nach Ansicht des Verfassers im Rahmen von privatrechtlichen Verträgen verkauft, vermietet etc.. Die Tatsache, daß der Staat sich gewisse Bereiche monopolisiert, ändert nichts an der Feststellung, daß diese Leistungen nicht auch auf privatrechtlicher Basis angeboten werden können und sollen. So nimmt auch die h.M. an, daß die im Rahmen von Verwaltungs- und Finanzmonopolen vom Bürger freiwillig angenommenen öffentlichen Leistungen vertraglich geregelt werden³⁾. Diese Aussage wird man auch für die sogen. Benutzungsleistungen anwenden können, die auch monopolartig angeboten werden (z.B. Fernmeldemonopol der Post, öffentliche Schlachthäuser, öffentliche Universität u.a.), die aber nicht staatspezifisch sind (es sind auch private Fernmeldeunternehmen, Schlachthäuser, Universitäten denkbar bzw. existent), weshalb die sogen. Benutzungsgebühren in privatrechtliche Entgelte⁴⁾ des Staates umzudeuten sind, und zwar selbst dann, wenn das Benutzungsgewaltverhältnis öffentlich-rechtlich, d.h. hoheitlich-unabdingbar geregelt ist. Der Preis für die Benutzung einer öffentlichen Anstalt, eines Museums, einer Bibliothek etc. hat mit der Benutzungsgebrauchsanweisung rechtlich nichts gemeinsam, weil man nicht unterstellen darf, daß die nichterwerbswirtschaftlichen Einnahmen des Staates von vornherein nicht auf vertraglicher, sondern nur auf gebührenrechtlicher Grundlage erhoben werden. Sonst verfällt man in den alten Fehler, vom Zweck her einen Tatbestand beurteilen zu wollen, womit man im alten Gebührenstreit versinkt.

In einem Zwischenergebnis kann deshalb zusammenfassend festgehalten werden, daß der Staat verschiedene Grundaktivitäten kennt, nämlich öffentliche Entscheidungen, öffentliche Kontrollmaßnahmen, reine Tathandlungen bzw. Leistungen i.e.S., die sich wiederum in absolut private, relativ öffentliche (Monopol Tätigkeit) und absolut öffentliche (das sind die Handlungen zur Vornahme bzw. dem Vollzug von Entscheidungen bzw. Kontrollen) unterscheiden lassen. Dabei sind nach der in dieser Arbeit vertretenen Auffassung nur die absolut öffentlichen Handlungen bzw. Leistungen gebührenfähige Leistungen⁵⁾

Gebührenfähige Leistungen bzw. Güter (wirtschaftlicher Begriff für Leistung) sind somit portionierbare, diskontinuierlich produzierbare oder speicherbare, absolut öffentliche Leistungen.

Damit ist aber zunächst nur geklärt, wofür Gebühren erhoben werden können, nicht geklärt ist die Art und Weise, wie der, die Gebührenpflicht auslösende Akt abläuft. Die Ausführungen der Literatur und der Rechtsprechung, daß die Gebühren eben wegen der "besonderen Inanspruchnahme" von öffentlichen Leistungen erhoben werden, ist völlig unzureichend, da alle öffentlichen Leistungen von den Bürgern in Anspruch genommen werden, sonst braucht der Staat diese nicht zu erbringen.⁶⁾

1) Hier werden vom Verfasser Anleihen bei der sogen. Monopoltheorie gemacht.

2) vgl.: Vogel, Öffentliche Wirtschaftseinheiten S. 78

3) vgl.: Badura, Das Verwaltungsmonopol S. 94 (m.w.H.)

4) gl.Mg. Gerloff, Gebühren S. 204; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 118

5) Daß diese skizzenhaften Andeutungen ausführlicher überprüft, bewiesen oder widerlegt werden müssen, bedarf keines besonderen Hinweises. Dies ist jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich und auch nicht nötig, weil Ausgleichsabgaben keine Gebühren sind.

6) Kreft, Steuer und Gebühr, schneidet diese Problematik überhaupt nicht an, sondern ./.

Außerdem sind in der Verwaltungspraxis Fälle denkbar und üblich, z.B. Gerichtsprozeßgebühren, gebührenpflichtige Verwarnung u.a., bei denen der Abgabepflichtige die gebührenpflichtige öffentliche Leistung weder in Anspruch nimmt, noch begehrt oder verlangt, sondern bei denen die gebührenfähige Leistung sogar gegen seinen Willen erbracht wird¹⁾.

Um die spezifische Natur des gebührenausschließenden Aktes bzw. Tatbestandes zu verfassen, muß man sich folgendes vergegenwärtigen. Der gesetzlich festgelegte Katalog gebührenfähiger und -pflichtiger Leistungen wird im öffentlichen Interesse aufgestellt, er enthält aber nicht nur für den Staatsbürger vorteilhafte, sondern auch nachteilige Leistungen, die der einzelne Bürger weder begehrt, noch diese für ihn nützlich sind²⁾.

Belastende gebührenfähige Leistungen wurden und werden vom Gesetzgeber deshalb in den Katalog der gebührenpflichtigen Leistungen aufgenommen, damit diejenigen Bürger, die sich rechts- bzw. ordnungszweckwidrig verhalten, den, dem Staat dadurch entstehenden Aufwand, nicht auf die sogen. Allgemeinheit abwälzen können³⁾. Der Staat darf also nach h.M. und ständiger Rechtsprechung auch den Verwaltungsaufwand zur Beseitigung bzw. Bestrafung rechtswidrigen Verhaltens der Bürger auf diese abwälzen. Die Gebühr darf jedoch nicht mit der eigentlichen Strafe für ein Vergehen etc. verwechselt werden. Gebühren werden für das Strafverfahren, nicht für die Strafentscheidung erhoben.

Sowohl bei den begünstigenden als auch bei den belastenden gebührenpflichtigen Leistungen wird die Gebührenpflicht also nicht für die Inanspruchnahme der gebührenfähigen öffentlichen Leistung geschuldet, sondern durch eine bewußte oder unbewußte Veranlassung bzw. Provokation⁴⁾ der Leistungserbringung ausgelöst, welche die potentiell gebühren-

klammert sie mit der Zwecksteuerfrage aus (S. 198), was zur Folge hat, daß der materielle Inhalt seiner Gebührendefinition nicht den Tatbestand der Gebühr, sondern den einer kostendeckenden Zwecksteuer beinhaltet.

so andeutungsweise auch: BVerwG, U.v. 8. Dez. 1961 BVerwGE 13, S. 219

"Wie die Begriffe der besonderen Inanspruchnahme und der besonderen Leistung der Verwaltung im einzelnen abzugrenzen sind, ist im vorliegenden Rechtsstreit nicht abschließend zu entscheiden."

- 1) "So berichtet Karl Bücher, daß im mittelalterlichen Frankfurt ein Verbannter, der aus der Stadt verwiesen wurde, einen Gulden Gebühr zu bezahlen hatte. Ja, der Gedanke, daß der Hinzurichtende den Henker zu zahlen habe, war im Mittelalter durchaus geläufig." zit.: Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft I (2) S. 30
Daß Gebühren auch für unerwünschte öffentliche Aktivitäten bezahlt werden müssen, wird auch in der übrigen Literatur angeschnitten bzw. ausgesprochen, vgl. Lampe, Gebühren S. 16; v. Schall, Gebühren S. 103; Gerloff, Gebühren S. 205; Krefl, Steuer und Gebühr S. 185; Strutz, Gebühren S. 626, u.a.
- 2) Unrichtig: "Eine Gebühr ist lediglich das Äquivalent für Amtshandlungen, von denen einzelne Personen besondere Vorteile haben..." zit.: BVerwG, U.v. 24. März 1961 NJW 1961 S. 2130, weil die Gebühr dann mit dem traditionellen Beitragsbegriff identisch wäre.
- 3) so, neben der einschlägigen Literatur auch: BVerwG, U.v. 24. März 1961 NJW 1961 S. 2130
- 4) so auch: BVerwG, U.v. 8. Dez. 1961 BVerwGE 13, S. 219; Amonn, Finanzwissenschaft I S. 162; Andreae, Staatswirtschaftslehre S. 125; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 137, 143; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 116 ff; Wagner, Finanzwissenschaft II S. 36; u.a.

fähige Leistung als auch die Gebührenpflicht aktualisiert. Dadurch unterscheiden sich die Gebühren insbesondere von den Zwecksteuern, weil bei diesen die Leistungserstellung durch den Staat veranlaßt bzw. durchgesetzt wird.

Die Abgabenart Gebühr läßt sich deshalb in etwa definieren als

Abgabe zur (teilweisen oder vollständigen) Finanzierung gebührenfähiger, das sind portionierbare, diskontinuierlich produzierbare oder speicherbare, absolut öffentliche Leistungen (=Handlungen der Vornahme bzw. des Vollzugs öffentlicher Entscheidungen oder Kontrollen), die vom gebührenpflichtigen Staatsbürger freiwillig gefordert oder durch sein Verhalten zwangsweise veranlaßt werden.

Vom wirtschaftlichen Tatbestand zu trennen ist der Zweck der Gebührenerhebung, der in der Kostendeckung bzw. Schadloshaltung¹⁾ der Allgemeinheit für solche Aufwendungen zu sehen ist, die zur Erstellung gebührenfähiger Leistungen gemacht wurden bzw. werden müssen.

Damit ist das Gebührenproblem noch nicht völlig erörtert. Ähnlich wie bei den Beiträgen besteht auch hier die sogen. Bemessungsfrage, wofür es in der Literatur und Rechtsprechung drei Entscheidungsalternativen gibt, nämlich:

Kostendeckungsprinzip,	das von der Mehrheit des Schrifttums bevorzugt wird ²⁾ ,
Äquivalenzprinzip,	das nach der noch nicht endgültig entschiedenen Meinung, der Tendenz nach, von der Rechtsprechung favorisiert wird ³⁾ ,
Markt- bzw. Knappheitsprinzip,	nach welchem die Gebühren wie Preise nach den Nachfrage- und Angebotsfaktoren bestimmt werden sollten ⁴⁾ .

Die Bemessungsfrage der Gebühren kann hier nicht gelöst werden⁵⁾ und ist auch für den Fortgang der Arbeit ohne Bedeutung. Festgestellt werden kann jedoch auf jeden Fall eines werden, daß Gebühren nicht nach dem "reinen" Äquivalenzprinzip erhoben werden können und dürfen, wie dies gelegentlich in der Rechtsprechung vertreten wird⁶⁾. Sonst würde je-

1) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 113

2) vgl.: Fettel, Die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen über Gebühren S. 250; Ehle, Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Kostendeckungsprinzips im Gebührenrecht S. 45 ff; Wagner, Finanzwissenschaft II S. 25, 37; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 111, 163; Zeitel, Gebühren S. 227; Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 5 zu § 1; Meisel, Gebührenlehre S. 409 f; Recktenwald, Gebühren und Beiträge Sp. 649; Fleiner, Institutionen S. 426; Bachof, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht I S. 303 f, II S. 406; Kruse, Steuerrecht (I) S. 17; Lübeck, Das Abgabewesen S. 13 f; Mai, Sonderabgaben S. 9; Kreft, Steuer und Gebühr S. 46 ff (m.w.H.); u.a.

3) vgl.: Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 309, 334; v. Schall, Gebühren S. 107; Strutz, Gebühren S. 624; Zeitel, Gebühren S. 227; Jellinek, Verwaltungsrecht S. 389; Peters, Lehrbuch der Verwaltung S. 114; v. Heckel, Finanzwissenschaft I S. 90 f; Roscher-Gerlach, Finanzwissenschaft I S. 30; u.a.
BVerwG, U.v. 14. April 1967 BVerwGE 26, S. 308
BVerfG, B.v. 11. Okt. 1966 BVerfGE 20, S. 269

4) so: Heinrich-Fürst, Die Gebühren S. 35 ff und die neuere Finanzwissenschaft

5) Darstellung und Kritik der verschiedenen Meinungen bei Kreft, Steuer und Gebühr S. 72 ff

6) Problematisch: "Bezieht sich die gebührenpflichtige Amtshandlung auf Objekte, deren

der rational handelnde Bürger die gebührenpflichtigen Leistungen überhaupt nicht in Anspruch nehmen, weil wenn man ihm den Vorteil der öffentlichen Leistungen gleich wie-der mit der anschließenden Geldleistungspflicht abschöpft, braucht dieser die Leistung überhaupt nicht in Anspruch zu nehmen.

9. Abschnitt - Erarbeitung von Abgrenzungskriterien

1. Die gegenseitige Abgrenzung von Steuern, Zwecksteuern (im traditionellen Sinn), Ge-bühren, finanzrechtlichen und versicherungsrechtlichen Beiträgen¹⁾

Die Abgrenzung der Steuern von den Beiträgen und Gebühren stellt das wichtigste und zu-gleich problematischste Kapitel des allgemeinen Finanzrechts dar. Aber nur durch die Ge-winnung von Abgrenzungskriterien ist es in der Rechtspraxis möglich, einer gesetzlich nor-mierten Abgabe einen bestimmten Rechtscharakter zuzuordnen bzw. einen anderen abzu-sprechen. Die Bedeutung dieses Problemkomplexes wird durch die Aussage der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterstrichen, daß nämlich die rechtliche Qualifikation einer Abgabe nicht nach dem Namen zu erfolgen hat und deshalb der Eti-kettierungsphantasie der Parlamente entzogen ist, sondern daß der wahre Rechtscharakter einer Abgabe mit Hilfe der traditionellen Abgrenzungsmerkmale des allgemeinen Finanz-rechts unter Berücksichtigung der Gesamtheit der wirtschaftlichen Vorgänge gefunden wer-den muß²⁾.

Rechtlich besonders wichtig sind diese Abgrenzungskriterien insbesondere deshalb, weil die Gesetzgeber sich mit Hilfe einer "Saloppen Namensgebung"³⁾ und variierender Ge-setzesausgestaltung Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragskompetenzen verschaffen könnten, die ihnen nach den Normen des Grundgesetzes in den Art. 105 ff nicht zustehen⁴⁾.

Wert feststellbar ist..., bietet sich dieser Wert als Grundlage der Gebührenbemessung an."

"Dabei besteht allerdings insbesondere in der Judikatur Einvernehmen darüber, daß eine Verletzung des Kostendeckungs- oder des Äquivalenzprinzips zu praktischen Folgen, d.h. zur Aufhebung angefochtener Gebührenbescheide, nur führen kann, ... wenn die ge-forderte Gebühr für den Gebührenpflichtigen offensichtlich keinerlei Wert hat..."

zit.: BVerwG, U.v. 24. März 1961 NJW 1961 S. 2129/2130

Der letzte Halbsatz ist außerdem noch sprachlich unkorrekt, weil es heißen müßte, "wenn die gebührenpflichtige Leistung"...; die Gebühr = Geldleistungsverpflich-tung hat ja für den Abgabepflichtigen keinen positiven Wert.

1) Auf eine besondere Darstellung der Abgrenzungsversuche in der Literatur wird verzichtet, da der Verfasser von anders formulierten Begriffen bzw. Definitionen ausgeht.

2) vgl.: BVerfGE 4, S. 13; 7, S. 252; 8, S. 270; u.a.

3) zit.: Terhalle, Finanzwirtschaft S. 117

"In der Theorie bestehen über den Begriff der Gebühr, insbesondere bezüglich der Ab-grenzung gegenüber anderen öffentlichen Einnahmen weitgehende Meinungsverschieden-heiten und der Sprachgebrauch der Praxis trägt nicht dazu bei, die Begriffsverwirrung zu verringern." zit.: Gerloff, Gebühren S. 204

4) "Es steht nicht in der Macht des Bundes- oder Landesgesetzgebers, einer Abgabe, die unter diesen Begriff der Steuer fällt, durch ausdrückliche gegenteilige Bestimmung, also durch ausdrückliche Verneinung der Steuereigenschaft oder durch eine ausdrückliche

Obwohl sich nun schon viele Finanzwissenschaftler und Finanzjuristen zum System der öffentlichen Abgaben irgendwie geäußert haben, bestehen doch nur recht bescheidene Abhandlungen über die Abgrenzungsprobleme der öffentlichen Abgaben. Eine ganze Reihe von Autoren ist sogar der Ansicht, daß sich die Abgaben - Steuer, Gebühr und Beitrag - weder generell, oder doch in Grenzfällen, nicht abgrenzen lassen¹⁾; Äußerungen, die die Systemwidrigkeit der traditionellen Begriffe, Definitionen und Theorien nur unterstreichen helfen.

1. Abgrenzung der Gebühren von den allgemeinen, finanzrechtlichen Beiträgen²⁾

Gemeinsames Merkmal der Gebühren und Beiträge ist zunächst die Tatsache, daß diese nur für Leistungen im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen erhoben werden können. Die gebühren- und beitragspflichtigen Leistungen unterscheiden sich jedoch dahingehend, daß für letztere Beiträge nur dann erhoben werden dürfen, wenn die öffentliche Leistung

Einreihung in eine andere Abgabekategorie, diese rechtliche Qualifikation zu nehmen und dadurch seine Zuständigkeit zu begründen." zit.: BVerfGE 7, S. 252

- 1) "Eine allgemein begriffliche Abgrenzung zwischen Gebühren und Beiträgen läßt sich nicht geben." zit.: Matthias, Gebühren und Beiträge S. 170

"...weil Beiträge und direkte Steuern in den meisten Fällen ... schwer oder gar nicht zu trennen sind... Zu alledem kommt aber noch, daß auch tatsächlich, ... in einer und derselben Abgabe einerseits Gebühren und indirekte Steuern und andererseits Beiträge und direkte Steuern verschmolzen sind, und es regelmäßig schwer, ja in vielen Fällen geradezu unmöglich ist, diese Bestandteile innerhalb einer und derselben Abgabe zu trennen." zit.: Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 352, 334 "Was als Beitrag oder Gebühr und was als Steuer anzusehen ist, kann zweifelhaft sein." Regierungsbegründung zum Entwurf einer Reichsabgabeordnung S. 580

"In Lehre und Praxis ist aber die terminologische Abgrenzung der einzelnen Abgabearten seit alters uneinheitlich, unscharf und neuerdings besonders umstritten." zit.: Recktenwald, Gebühren und Beitrag Sp. 649

"So schwierig ist im Einzelfalle oft die Entscheidung, ob eine Gebühr, ein Preis oder eine Steuer vorliegt." Röpke, Finanzwissenschaft S. 266

ähnlich: Wagner, Finanzwissenschaft II S. 33; Lotz, Finanzwissenschaft S. 265 ff; Schmolders, Finanzwissenschaft S. 1275; ders., Finanzpolitik S. 288 ff; Andreae, Staatswirtschaftslehre S. 127; Blumenstein, Schweiz. Steuerrecht S. 7; Strutz, Grundlehren S. 11; ders., Abgabenrecht S. 427 f; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Mirbt, Steuerrecht S. 6; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 165; Büchner, Beiträge S. 238; Hettlage, Beiträge S. 727/29; Klein, Rechtsprechung des BVerfG II S. 19; v. Schall, Gebühren S. 106; Kreft, Steuer und Gebühr Vorwort, S. 11; Hummel, Grenzen der Beitragspflicht S. 334; Klein, Kammerbeitrag und Finanzverfassung S. 318; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 58; Földes, Finanzwissenschaft S. 196; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 330, 332; Wissmann, Finanzwissenschaft S. 53; Moll, Öffentliche Einnahmen S. 499; v. Rosen-v. Hoewel, Gebühren, Beiträge S. 455; u.a.m.

- 2) Aus methodischen Gründen werden hier zunächst die Gebühren von den Beiträgen abgegrenzt, weil sich hieraus gewisse Erleichterungen für die Abgrenzung beider Begriffe von den Steuern ergeben.

"Die Grenze zwischen Beiträgen und Gebühren ist unscharf." zit.: Hettlage, Beiträge S. 728

Zur Abgrenzung nicht geeignet ist die in der Literatur¹⁾ häufig zu findende Behauptung, ./.

einen vermögenswirksamen Vorteil mit sich bringt, während die Gebührenerhebung schlechthin an die Erbringung der öffentlichen Leistung anknüpft, gleichgültig, ob die Leistung vom Abgabepflichtigen begehrt wird, noch ob sie für ihn vorteilhaft ist. Dies ist jedoch nur ein mögliches, kein hinreichendes Abgrenzungskriterium. Einerseits können die beitragspflichtigen Leistungen im Einzelfall ebenfalls nicht begünstigend wirken, andererseits können aber gebührenpflichtige Leistungen wirtschaftlich vorteilhaft sein. Als ein weiteres mögliches, jedoch nicht hinreichendes Kriterium kann außerdem angeführt werden, daß gebührenfähige Leistungen portionierbar sind, während die beitragsfähigen Leistungen häufig global für eine ganze Personengruppe erbracht werden und die erstellte Leistung Eigentum des Staates bleibt. Technisch betrachtet findet bei den gebührenfähigen Leistungen ein Leistungsaustausch, wenn auch nicht verkehrswirtschaftlicher Art, statt, während bei den Beiträgen sich ein Wertaustausch vollzieht. Dies ist aber auch nur ein mögliches, nicht jedoch ein für alle Fälle hinreichendes Kriterium.

Als hinreichendes Abgrenzungskriterium ist jedoch die Tatsache anzusehen, daß die beitragsfähigen Leistungen immer von der öffentlichen Verwaltung veranlaßt bzw. inszeniert und ohne Zustimmung der Abgabepflichtigen durchgeführt werden können und damit auch die Beitragspflicht auslösen, während die gebührenfähigen Leistungen zwar von der Verwaltung auf Abruf bereitgestellt werden, die eigentliche Erbringung der öffentlichen Leistung und damit die Gebührenpflicht aber erst durch die Veranlassung bzw. durch ein bestimmtes Verhalten des Bürgers ausgelöst wird.

Der Beitragspflicht können die Abgabepflichtigen also nicht ausweichen, während es bei der Gebührenpflicht in ihren Händen liegt, ob diese aktualisiert wird oder nicht. Die Kriterien der Veranlaßbarkeit gebührenfähiger Leistungen und der "Nichtentfliehbarkeit" beitragsfähiger Leistungen müssen als letzte Bastion angesehen werden, wenn eine Abgrenzung mit den oben genannten Kriterien nicht ausreichen sollte.

2. Abgrenzung der Gebühren und Beiträge von der "normalen" Steuer

Als gängigstes Abgrenzungsmerkmal für die Trennung der Gebühren und Beiträge von den Steuern wird in der Literatur der Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit der Steuer zitiert¹⁾, welcher aussagt, daß die Steuern sich von den Beiträgen und Gebühren dadurch

daß die beitragsfähigen Leistungen mittelbar, die gebührenfähigen dagegen unmittelbar in Anspruch genommen würden bzw. Vorteile brächten. Abgesehen davon, daß die Begriffe der Mittelbar- bzw. Unmittelbarkeit ungenau sind, werden öffentliche Leistungen in Anspruch genommen oder eben nicht, zumal Beiträge ja auch bei Nichtinanspruchnahme zu zahlen sind. Außerdem kommt diese Theorie mit der Auffassung von den sogenannten Leistungen des Staates, die mit Steuern finanziert werden, ins Gehege, weil wie soll man dann die beitragsfinanzierten mittelbaren Leistungen von den steuerfinanzierten allgemeinen Leistungen unterscheiden.

+ Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 21 zu § 1; Hettlage, Beiträge S. 728; Recktenwald, Gebühren und Beiträge Sp. 649; Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 233; Spangemacher, Abgabenordnung Anm. 5 zu § 1; Poschmann, Die Steuer S. 105; Kolms, Finanzwissenschaft II S. 21; Schmolders, Finanzpolitik S. 292; Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft II (2) S. 29; ders., Gebühren S. 204; Sudau-Bravel, Abgabenordnung S. 20; u.a.m.

1) vgl. Ausführungen und Anm. 1 auf Seite 153, Anm. 3 auf Seite 165

unterscheiden, daß die Steuern voraussetzungslos, schlechthin, ohne Beziehung zu einer besonderen Leistung bzw. ohne Veranlassung durch eine solche besondere Leistung erhoben werden.

Diese Auffassung ist jedoch nur bedingt richtig, weil sie nur genügt, um die normale Finanzaufbringungssteuer von den Gebühren und Beiträgen abzugrenzen, sie ist jedoch insofern unbefriedigend, weil sie nicht ausreicht, die Gebühren und Beiträge von den Zwecksteuern abzugrenzen. Diese werden nämlich auch zur Finanzierung öffentlicher Leistungen erhoben. Da es im Streitfalle nun immer darum gehen wird, ob Beiträge, Gebühren oder Zwecksteuern vorliegen, so muß diese Ansicht zwar nicht als falsch, aber doch als unzureichend angesehen werden.

Die häufig in der Literatur¹⁾ und der Rechtsprechung²⁾ anzutreffende Auffassung, daß die Zweckbindung eines Steuerertrags mit der Folge, daß die Leistung den Steuerpflichtigen wieder mittelbar zugute komme, wegen der fehlenden Unmittelbarkeit keine Gegenleistung sei, und die Zwecksteuern sich damit von den Beiträgen und Gebühren unterscheiden würde, ist zu unklar, um akzeptiert werden zu können. Genauso wie bei den Beiträgen und Gebühren können die Zwecksteuern zur Finanzierung von öffentlichen Leistungen erhoben werden, die dem Abgabepflichtigen auch wieder unmittelbar, also direkt zugute kommen können (Kirchen-, Kfz-Steuer)³⁾. Die von der Literatur benützten Begriffe der Mittelbar- bzw. Unmittelbarkeit der öffentlichen Leistung sind zu unscharf und auch ungeeignet, um die Gebühren und Beiträge von den Zwecksteuern abgrenzen zu können, weil sie keine Grenzen angeben, zumal andererseits einige Autoren der Literatur wiederum betonen, daß Beiträge nur für mittelbare Leistungen der Verwaltung erhoben werden⁴⁾.

3. Abgrenzung der Gebühren von den Zwecksteuern⁵⁾

Zunächst haben die Gebühren und die Zwecksteuern gemeinsam, daß sie zur Finanzierung öffentlicher Leistungen erhoben werden. Relativ einfach liegen die Dinge noch, solange bei den Zwecksteuern der Kreis der Nutznießer der öffentlichen Leistungen nicht identisch ist mit dem Kreis der aufbringungspflichtigen Steuerzahler, weil bei den Gebühren der Kreis der Leistungsempfänger oder Leistungsveranlasser mit dem der Abgabeschuldner identisch ist. So glauben auch Strutz und Lampe⁶⁾, die Gebühren von den Zwecksteuern dadurch hin-

1) vgl.: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 8 zu § 1 AO; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1 AO; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 60; Barske, Reichsabgabenordnung (8) S. 6; u.a.

2) vgl.: BVerfGE 7, S. 254; 9, S. 300

3) Der Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit der Besteuerung besagt nur, daß Steuern voraussetzungslos erhoben werden dürfen, nicht daß sie voraussetzungslos erhoben werden müssen. vgl. Anm. 2 auf Seite 177

4) Kreft, Steuer und Gebühr S. 226, möchte sogar die Progressivgebühren als eine Unterart der Beiträge ansehen, womit er jegliche Systematik vollends verwischt.

5) "Was die Zwecksteuern von den Gebühren und den Beiträgen unterscheidet, wird im Schrifttum nicht erörtert... Aus allem folgt, daß sämtliche im Schrifttum vertretenen Definitionen nicht ausreichen, die Gebühren und Zwecksteuern voneinander abzugrenzen." zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 42, 49

6) vgl.: Strutz, Gebühren S. 626 f; Lampe, Zwecksteuern S. 1189

reichend abgegrenzt zu haben, weil eine Abgabe nur dann als Gebühr aufgefaßt werden könne, wenn die öffentliche Leistung dem Abgabepflichtigen selbst zugute komme, was für die belastenden gebührenfähigen Leistungen jedoch nicht zutrifft, und es andererseits Zwecksteuern geben kann, bei denen die Empfänger der Leistung und die Abgabepflichtigen auch identisch sind.

Rein abgabetechnisch betrachtet können sich die Zwecksteuern und die Gebühren zunächst dadurch unterscheiden, daß Gebühren in der Regel Zug um Zug gegen die Erbringung gebührenfähiger Leistungen erhoben werden, während die Erhebung von Zwecksteuern im allgemeinen den Leistungen des öffentlichen Gemeinwesens vorangehen. Dies ist jedoch nur ein mögliches, kein hinreichendes Abgrenzungsmerkmal. Einerseits können die Gebührenschuldner vorleistungspflichtig sein, während Zwecksteuern erst nach Erbringung der öffentlichen Leistungen erhoben werden können. Als ein weiteres mögliches, jedoch nicht hinreichendes Merkmal kann die Tatsache angesehen werden, daß Gebühren nur für gebührenfähige Leistungen, also für Leistungen portionierbarer, absolut öffentlicher und diskontinuierlich produzierbarer oder speicherbarer Natur, erhoben werden können, während mit Zwecksteuern alle Arten öffentlicher Leistungen finanziert werden dürfen, was jedoch nicht in allen Fällen ausreicht, die Gebühren von den Zwecksteuern zu sondern.

Genauso wie beim Beitrag unterscheidet sich die Gebühr dadurch von der Zwecksteuer, daß das Erbringen einer gebührenfähigen Leistung und damit die Gebührengeldleistungspflicht stets durch das Verhalten des Abgabepflichtigen ausgelöst wird, sei es, daß er diese ausdrücklich fordert, oder sei es, daß der Abgabepflichtige durch sein Verhalten die Abgabepflicht unbewußt oder ungewollt provoziert¹⁾. Im Gegensatz hierzu verursacht der Steuerpflichtige bei der Erhebung von Zwecksteuern weder die Erbringung einer öffentlichen Leistung noch die Erhebung der Abgabe. Die Zwecksteuern und die damit zu finanzierenden Leistungen werden stets von "höheren Instanzen" festgesetzt, ohne daß der einzelne Abgabepflichtige auf die Erhebung einen Einfluß hat, und die mit den Zwecksteuern finanzierten Leistungen werden den Bürgern stets ohne Rücksicht darauf, ob er sie will oder nicht, sozusagen "umsonst" angeboten bzw. erbracht.

4. Abgrenzung der Beiträge von den Zwecksteuern

Die Abgrenzung der Beiträge von den Steuern bereitet der Literatur und Rechtsprechung sehr häufig Schwierigkeiten, zumal es Steuern gibt, die wie die Beiträge durch das Äquivalenzprinzip gerechtfertigt werden, z.B. Gewerbesteuer²⁾, die häufig sogar als Entgelt- bzw. Gegenleistungssteuer bezeichnet wird.

Klein äußert sich deshalb zur Frage der Abgrenzung der Steuer von den Beiträgen folgendermaßen: "Die Grenze zwischen Zwecksteuern und laufenden Beiträgen ist anerkannter-

1) so auch: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 116

2) vgl.: Will, Das Äquivalenzprinzip und die Gewerbesteuer, Diss. Münster 1967 S. 12, 36, welcher den Zusammenhang zwischen der durch das Äquivalenzprinzip gerechtfertigten Gewerbesteuer und den ebenfalls nach dem Äquivalenzprinzip erhobenen Beiträgen nur am Rande anschnidet, indem er die beitragspflichtigen Leistungen als Leistungen "speziellerer" Natur bezeichnet. ähnlich: BVerfGE 13, S. 348; BFH, U.v. 13. Dez. 1963 BFH Bd. 78 S. 124

maßen schwer zu ziehen"1).

Demgegenüber führte E. Becker aus: "Die Steuern von den Beiträgen abzugrenzen ist für das reichsrechtliche Anwendungsgebot der Abgabenordnung leicht"... 2) ohne jedoch selbst eine Abgrenzung vorzunehmen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterscheiden sich die Steuern und die Beiträge folgendermaßen:

"Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, zu deren Finanzierung Zwecksteuern dienen, hat aber nicht den Charakter einer Gegenleistung des Abgabeberechtigten zugunsten des Abgabepflichtigen; der Kreis der Abgabepflichtigen ist darum bei den Zwecksteuern auch nicht auf solche Personen begrenzt, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem öffentlichen Vorhaben ziehen"3).

Von den normalen, bindungsfreien Steuern unterscheiden sich die Beiträge nach der einheitlichen Meinung der Literatur dadurch, daß die Beiträge zur Finanzierung ganz bestimmter öffentlicher Leistungen erhoben werden, während diese Spezifizierung bei den normalen Steuern nicht der Fall sei.

Dieses Abgrenzungsmerkmal reicht jedoch nicht aus, um die Beiträge von den Zwecksteuern abzugrenzen, da diese ebenfalls zur Finanzierung öffentlicher Leistungen erhoben werden4).

1) zit.: Klein, Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG II S. 19; so auch: BVerfGE 9, S. 300;

"Beiträge sind danach nur eine ganz besondere Gruppe von Deckungsmitteln, die sich begrifflich von den Steuern, insbesondere von den Zwecksteuern, kaum sauber trennen lassen." zit.: Hettlage, Beiträge S. 729

"Eine reinliche Scheidung zwischen Beitrag und Steuer ist oft unmöglich" zit.: Dürr, Arbeitslosenversicherung S. 84

"Daß die Einreihung von Abgaben in die herkömmlichen Kategorien Steuern, Beiträge und Gebühren erhebliche Schwierigkeiten bereiten kann, zeigen die Beschlüsse des BVerfG zur Feuerwehrabgabe, ..." zit.: Spanner, Der Steuerbürger und das BVerfG S. 59

"In der Finanzwissenschaft ist der Begriff der Beiträge umstritten geblieben. Zahlreich sind die Übergangs- und Mischformen zu... den Steuern." zit.: Wissmann, Finanzwissenschaft S. 53

Und Neumann, Die progressive Einkommensteuer S. 65 führt zur Grenzziehung zwischen "seinen" Beiträgen und den Steuern aus "...eine durchaus nicht leicht zu lösende Frage ..."; und die auf Seite 175 f zitierten Autoren

2) zit.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 4 zu § 1

3) zit.: BVerfGE 7, S. 254; ähnlich: Strutz, Gebühren S. 627; Lampe, Zwecksteuern S. 1189

4) Insofern ist die in der Literatur und Rechtsprechung häufig anzutreffende Behauptung, daß die Zweckbindung von Steuererträgen nur haushaltsrechtliche Bedeutung habe, nicht richtig. Die Zweckbindung eines Steueraufkommens kann ganz erhebliche abgaben-systematische Schwierigkeiten bereiten und führt dazu, daß sich Beiträge als vorteilsausgleichende Gruppensteuer nicht aus dem traditionellen Zwecksteuerbegriff ausgrenzen lassen. Ähnlich auch: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I zit. S. 122 "Dabei können sich im Hinblick auf das Begriffselement 'Gegenleistung für eine besondere Leistung' in § 1 AO aus einer gesetzlich ausdrücklich verankerten Zweckbestimmung einer Finanzmaßnahme Zweifel ergeben, ob es sich demzufolge noch um eine Steuer handeln kann oder ob eine andere ... Abgabenart vorliegt."

Zur Abgrenzung ebenfalls untauglich ist die Frage, ob die Zahlung der Beiträge bzw. der Zwecksteuern der erbrachten Leistung zeitlich vorangeht oder im nachhinein erfolgt, da sowohl bei den Beiträgen als auch bei den Zwecksteuern beide Varianten abgabetechnisch möglich erscheinen. Außerdem lassen sich im Zweifelsfalle vorgeleistete Abgaben in Vorauszahlungen umdeuten, so daß hinsichtlich der Abgabetechnik die Beiträge von den Steuern nicht abgrenzen lassen.

Es fragt sich deshalb, ob das entscheidende Wesenskriterium des Beitrags, nämlich die Tatsache, daß Beiträge nur für privatvermögenswirksame Leistungen erhoben werden dürfen und daß dieselben zur Vorteilsausgleichung eingesetzt werden, ein hinreichendes Abgrenzungskriterium gegenüber der Zwecksteuer abgibt.

Dieses Kriterium scheint in der Tat ein hinreichendes zu sein. Für den Begriff der Zwecksteuer ist die Entstehung eines vermögenswirksamen Vorteils kein begriffsnotwendiges Wesensmerkmal und es ist in der Finanzpraxis tatsächlich so, daß viele Zwecksteuern entweder überhaupt keine vermögenswirksamen Vorteile bewirken, oder für den Fall, daß sie solche hervorrufen, ist entweder der Kreis der Abgabepflichtigen mit dem Kreis der Begünstigten nicht identisch, oder der Kreis der Abgabepflichtigen ist größer oder kleiner als der Kreis bzw. die Gruppe der Begünstigten.

Wenn dies auch für den Normalfall zutreffen dürfte, so ist es doch keine zwingende Voraussetzung für die Zwecksteuer, daß sich die abgabepflichtige Gruppe und die leistungsbegünstigte Gruppe nicht decken. Es besteht genauso die theoretische Möglichkeit, daß die beiden Gruppen sich eben soziologisch decken¹⁾, ja dies vom finanzmoralischen Standpunkt aus so sein sollte²⁾. Wie bereits ausgeführt wurde, läßt sich der Beitragsbegriff aus dem Begriff der Zwecksteuer nicht ausgrenzen, weil Beiträge Zwecksteuern zur Finanzierung einer ganz bestimmten Art von Leistungen, nämlich der privatvermögenswirksamen sind, und diese, wie jede öffentliche Leistung, durch eine normale Zwecksteuer finanziert werden können, oder deren Finanzierung den Bürgern auferlegt wird, die die wirtschaftlichen Vorteile aus dieser Leistung ziehen. Dies ist aber ein normatives Problem. Beiträge sind deshalb nur eine spezifische Art von Zwecksteuern, nämlich reine Äquivalenzsteuern, die von der begünstigten Gruppe finanziert werden soll.

Dies läßt sich theoretisch auch noch dadurch beweisen, daß beitragsfähige, privatvermögenswirksame Leistungen teilweise durch echte Beiträge, teilweise aber auch durch nicht "personengleiche" Zwecksteuern finanziert werden können, was ziemlich eindeutig beweist, daß Beiträge eben vorteilsbezogene Zwecksteuern sind, die durch die begünstigte Gruppe finanziert werden sollen.

1) Gleicher Feststellung:

"Doch kann ausnahmsweise auch die Zwecksteuer von einer bestimmten Personengruppe erhoben werden. In diesen Fällen entscheidet letztlich die Terminologie." zit.: Naef, Das Versicherungsverhältnis S. 7

De Viti de Marco, Finanzwirtschaft S. 60 f (ausführlich);

in der Absicht anders, jedoch in der Aussage gleich: Dürr, Arbeitslosenversicherung S. 85 "Schuldner des Beitrags sind diejenigen und nur diejenigen, von denen der Staat behauptet, daß sie am zu finanzierenden Zweck interessiert sind; Schuldner der Zwecksteuer sind Personen, die schon an und für sich dem Zugriff der abgabbeerhebenden Behörde ausgesetzt sind, dem Gemeinwesen 'steuerrechtlich zugehörig' sind; das G. kann die Steuerpflicht auf die am Steuerzweck interessierten Personen beschränken..."

2) vgl. die Kirchensteuerrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, und die höchst aktuelle Diskussion um das Äquivalenzprinzip in der Finanzwissenschaft.

Diese Erkenntnis bzw. Behauptung läßt sich auch noch mit anderen Argumenten unterstreichen, weil Beiträge der Kostendeckung durch Vorteilsausgleichung dienen, was jedoch mit jeder anderen Steuer auch angestrebt werden kann.

Vorteilsausgleichung ist nämlich mit jeder normalen Steuer möglich, wenn der Staat die Absicht hegt, sogen. "ungerechtfertigte Gewinne" abzuschöpfen (sogen. Äquivalenztheorie). Eine Zweckbindung bzw. Kostendeckungsklausel des Abgabenertrags für bestimmte öffentliche Leistungen ist auch mit jeder Steuer theoretisch möglich, weshalb man auch beide Zwecksetzungen in einer einzigen Steuer verknüpfen kann, also Vorteilsausgleichung und Kostendeckung gemeinsam anstrebt. Kostendeckung durch Vorteilsausgleichung ist jedoch das entscheidende Kriterium der öffentlichen Abgabe Beitrag, so daß ein weiteres mal bewiesen ist, daß Beiträge Zwecksteuern, jedoch mit doppelter Zwecksetzung, sind.

Die von Stähler¹⁾ mit folgender Argumentation durchgeführte Abgrenzung der Beiträge und Steuern, daß nämlich ein vermögenswirksamer Vorteil bei der Zwecksteuer im Gegensatz zum Beitrag keine Begriffsnotwendigkeit sei, ist zwar ein mögliches, aber kein hinreichendes Abgrenzungskriterium. Auch bei der Beitragserhebung ist es im Einzelfall nicht notwendig, daß der Abgabepflichtige einen Vorteil von der öffentlichen Leistung hat, während dies wiederum bei den normalen Zwecksteuern der Fall sein kann.

II. Kritische Säuberung des traditionellen Abgabensystems, insbesondere Überprüfung der verschiedenen Sondermeinungen der Literatur auf deren abgabensystematische Stichhaltigkeit

Im Rahmen der Erarbeitung bzw. Überprüfung der verschiedenen Abgabenartendefinitionen ergab sich, daß eine ganze Reihe von Sondermeinungen der Literatur, Rechtsprechung und Gesetzgebung systematisch nicht haltbar sind, daß aber auch das traditionelle Abgabensystem Steuer, Beitrag und Gebühr auf sandigem Boden steht.

Zunächst ist der allgemeine (finanzrechtliche) Beitrag als selbständige Abgabenart in Zukunft wohl kaum haltbar, weil die öffentlichen Beiträge nur eine besondere Form der öffentlichen Zwecksteuern sind, nämlich solche Steuern, die vorteilsbezogen zur Finanzierung vermögenswirksamer Leistungen verwendet werden, die sich aber nicht aus dem traditionellen Zwecksteuerbegriff abgrenzen lassen.

Abgabensystematisch haltbar und gegenüber der Steuer abgrenzbar dagegen ist der Begriff der Gebühr, wenn auch dessen materieller Inhalt noch nicht bis ins letzte geklärt und gegenüber den erwerbswirtschaftlichen Einnahmen des Staates abgegrenzt ist, weil es insbesondere Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber den Einnahmen aus öffentlicher Monopoltätigkeit geben kann, und weil es bei der Einordnung einer öffentlichen Einnahme nicht auf die Organisation und die Marktposition des Leistungsträgers, sondern auf die Gebührenfähigkeit einer öffentlichen Leistung ankommt.

Abgabensystematisch nicht brauchbar ist der Begriff des Finanzmonopols, weil dieser Terminus zum einen nur eine verwaltungsorganisatorische Einrichtung zu definieren versucht, nämlich Wirtschaftsbetriebe mit Monopolstellung, die der Gewinnerzielung dienen. Finanzmonopole erzielen finanzsystematisch gesehen auch "nur" erwerbswirtschaftliche

1) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 126

Einnahmen bzw. Entgelte wie andere Wirtschaftsbetriebe des Staates auch, sind also keine Form der Abgabenerhebung, wie dies selbst das Bundesverfassungsgericht annimmt (keine hoheitliche Geldauferlegung, Gegenleistung, meist bürgerlich-rechtlicher Vertrag), weil das Wort Monopol nur etwas über die Angebots- und Nachfragestruktur im Markt, nichts jedoch über das mit dem Monopolbetrieb abgeschlossene Rechtsverhältnis aussagt, noch dieses sich daraus ableiten läßt.

Aber auch hinsichtlich einer verwaltungsorganisatorischen Gliederung der öffentlichen Verwaltungseinheiten ist der Begriff des Finanzmonopols nicht haltbar¹⁾. Sonst müßte man mit der h.M. die öffentlichen Monopole in Finanzverwaltungs- und Verwaltungsverwaltungsmonopole untergliedern²⁾, was jedoch wenig sinnvoll erscheint. Auch die Finanzverwaltung ist Verwaltung und auch die Verwaltungsmonopole i. tr. S. erzielen erwerbswirtschaftliche Einnahmen.

Die Tatsache, daß es öffentliche Monopolbetriebe gibt, die Gewinne/Überschüsse erzielen sollen, bzw. die keine Gewinne erzielen sollen, oder die sogar Verluste erzielen sollen oder erzielen³⁾, rechtfertigt es nicht, aus der unterschiedlichen Zielsetzung verschiedene finanzwirtschaftliche und organisatorische Institutionen zu machen, weil es sich bei der ökonomischen Zielsetzung der öffentlichen Monopole um eine normative Frage, nicht um ein konstitutives Merkmal der betreffenden Finanzwirtschaft handelt.

In einem System der öffentlichen Abgaben bzw. Einnahmen nicht verwendbar ist auch der Begriff der Umlage, welcher von der Literatur, Rechtsprechung und Gesetzgebung häufig dann benützt wird, wenn sich die betreffenden Autoren über den Rechtscharakter einer Abgabe nicht im klaren sind. Umlagen sind entweder Steuern, finanzrechtliche Beiträge oder Versicherungsbeiträge, die nach dem Repartitionsprinzip, dem sogen. Umlageverfahren, erhoben werden, jedoch keine eigenständige Abgabenart. Sie lassen sich stets unter eine der traditionellen Abgabenart subsumieren, was nach h. und richtiger Meinung vor der Erfindung neuer Abgabenarten gemacht werden muß.

Häufig benützt, aber systematisch nicht zu empfehlen ist der Begriff der Verbands- last bzw. des öffentlich-rechtlichen Mitgliederbeitrags. Ihm liegt zum einen die falsche Vorstellung zugrunde, daß durch und mit dem Zusammenschluß von Bürgern bzw. Unternehmern in öffentliche Verbände bzw. Körperschaften auch gleichzeitig das Recht verbunden sei, von diesen Mitgliedern auch Abgaben erheben zu dürfen.

Dieser Auffassung ist nicht zuzustimmen, weil die ausgegliederten Verbände oder Körperschaften auch und nur aufgrund einer delegierten oder originären Finanzhoheit ihre Abga-

1) so auch: Kreft, Steuer und Gebühr S. 174; Badura, Das Verwaltungsmonopol S. 82 ff, 218 ff

2) Was im Prinzip auch tatsächlich geschieht, denn Gnademberger, Das Finanzmonopol S. 63 unterscheidet zwischen 'Finanz-Finanzmonopolen' und 'Ordnungs-Finanzmonopolen', was aber auch wenig sinnvoll noch richtig ist. Finanzmonopole müssen nach der h.L. auf Einnahmeerzielung gerichtet sein, sonst sind diese von vornherein Verwaltungsmonopole, weil eben der Begriff der 'Ordnungsfinanz' nach Gerloff auf die Nichterzielung von Einnahmen abgestellt ist. Die h.M. umgeht das Problem durch unzulängliche Bezeichnung der Monopolverwaltungen, weil das Wortpaar 'Finanz- oder Verwaltungsmonopol' keinen sich ausschließenden Gegensatz beinhaltet.

3) Andererseits sind aber die öffentlichen "Verlust"-monopole auch nicht als Subventionen anzusehen, wie dies des öfteren gemacht wird, weil Subventionen nach der wohl h.L. unentgeltliche öffentliche Leistungen des Staates sein müssen.

ben erheben¹⁾, nicht jedoch aufgrund ihrer Zusammenschlußhoheit²⁾.

Zum anderen läßt sich der Begriff der Verbandslast bzw. des Mitgliederbeitrags nicht von demjenigen der Steuer abgrenzen, sonst müßte man nicht nur die Kirchen-, sondern auch die Gemeinden- und Staatssteuern als Verbandslasten auf deren Mitglieder ansehen, wenn dieser Begriff systematisch wäre. Ihm liegt offensichtlich auch die falsche soziologische Beitragstheorie zugrunde, daß eine Gruppe von Staatsbürgern, nämlich die Verbandsmitglieder, "Sondervorteile" bzw. Sonderleistungen gegenüber den Nichtmitgliedern genießen würden, was stimmen mag, jedoch nicht ausreicht, um den Begriff Verbandslast/Mitgliedsbeitrag von dem der Steuer abzugrenzen. Es wird, wie bereits Stähler, Lübeck u.a. erkannt haben, immer so sein, daß die steuerpflichtigen Mitglieder eines Verbandes, Gemeinde, Staates gegenüber den abgabefreien Nichtmitgliedern einen Vorteil bzw. besondere Leistungen genießen, ohne daß deshalb die Gemeinde- und Staatssteuern zu Verbandslasten werden. Ja, da jede öffentliche Leistung fast immer nur einer Gruppe von Staatsbürgern zugute kommt, müßte man fast jede öffentliche Zwecksteuer auch als eine Verbandslast bezeichnen, woraus sich ergibt, daß die soziologische Beitragstheorie ein weiteres Mal nicht haltbar ist.

Aber auch die Tatsache, daß mit dem Begriff der Verbandslast bzw. des Mitgliedsbeitrags immer nur Abgaben von Nichtgebietskörperschaften bezeichnet werden, spricht gegen die abgabensystematische Selbständigkeit dieses Begriffs, weil die Unterscheidung in Abgaben von Gebiets- und Nichtgebietskörperschaften ebenfalls unsystematisch ist. Alle öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen sind potentiell fähig, Abgabegläubiger aller denkbaren öffentlich-rechtlichen Abgabearten bzw. Einnahmen zu sein, so daß man die Unterscheidung in Gebiets- und Nichtgebietskörperschaften nicht zur Abgabensystematisierung heranziehen kann, bzw. das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" in § 1 Abs. 1 AO nichts zur Begriffsbestimmung einer öffentlichen Abgabe hergibt.

Weiterhin ist der Begriff der Verbandslast bzw. des Mitgliedsbeitrags auch aus normativen Erwägungen nicht haltbar. Der Gesetzgeber könnte z.B. durch Zusammenschluß der Kraftfahrzeugbesitzer die Kraftfahrzeugsteuer in eine Verbandslast umwandeln und so die Kompetenzvorschriften der Art. 105 ff GG umgehen, was staatsrechtlich bedenklich wäre, wie auch der häufige Gebrauch des Begriffs der Verbandslast in Literatur und Rechtsprechung bedenklich ist.

Ferner entspricht der Begriff der Verbandslast auch nicht einem grundlegenden Prinzip des allgemeinen Finanzrechts, daß nämlich bei der Klassifizierung öffentlicher Abgaben nicht auf die formale Bezeichnung, sondern auf den wahren, wirtschaftlich-materiellen Kern einer Abgabe abgestellt werden soll. Der wahre, wirtschaftliche Kern einer Abgabe hängt jedoch nicht von der Mitgliedschaft bzw. Nichtmitgliedschaft zu einem öffentlichen Verband bzw. einer öffentlichen Körperschaft ab, sondern von Leistung und Gegenleistung der betreffenden Finanzwirtschaft, wovon jedoch im Begriff der Verbandslast nichts zum Ausdruck kommt.

Schließlich liegt dem Begriff der Verbandslast bzw. dem Mitgliedschaftsbeitrag wohl die

1) Worüber sich streiten läßt, vgl. die Ausführungen auf Seite 111

2) Diese rechtliche Zusammenschlußfähigkeit ist aber bereits selbst als hochproblematisch anzusehen ist, weil die Auffassung der h.M., daß die negative Koalitionsfreiheit beim Zusammenschluß zu öffentlichen Körperschaften deswegen nicht verletzt werde, weil der Staat bei deren Gründung mitwirken müsse, nicht akzeptiert werden kann.

unzutreffende und unzulängliche Vorstellung zugrunde, daß diese Mitgliedsabgaben das öffentlich-rechtliche Pendant zu den privatrechtlichen Mitgliedsbeiträgen der bürgerlich-rechtlichen Vereine seien, was jedoch nicht richtig ist. Wenn auch viele Selbstverwaltungskörperschaften historisch betrachtet privatrechtlichen Vereinigungen entsprungen sein mögen¹⁾, so erheben sie doch heute völlig normale finanzrechtliche Abgaben aufgrund ihrer Finanzhoheit, die sich allerdings normativ nur auf ihre Mitglieder beschränkt²⁾, während die Bezeichnung Mitgliedsbeitrag lediglich ein historisches Erbstück darstellt³⁾.

Ebenfalls unsystematisch sind die Begriffe der parafiskalischen, hilfsmittelrechtlichen Beiträge bzw. Abgaben⁴⁾, weil das System der öffentlichen Abgaben für alle Arten von Abgabengläubigern Geltung hat bzw. haben muß, und das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" in § 1 Abs. 1 AO nicht geeignet ist, an ihm verschiedene Abgabentypen finanzsystematisch aufzuhängen. Bei der Konstruktion eines Systems der öffentlichen Abgaben muß insbesondere folgender Satz von Lübeck beachtet werden: "Vor allem muß die Frage gestellt werden, ob sämtliche überhaupt zur Erhebung gelangenden Abgaben als Glieder eines einzigen, alle Träger öffentlicher Aufgaben umspannenden Abgabensystems gesehen werden sollen, oder ob jedes Gemeinwesen als Träger eines eigenen, in sich geschlossenen Systems zu betrachten ist"⁵⁾. Man muß sich hier ganz klar für die erste Alternative entscheiden, sonst erhält man kein System der öffentlichen Abgaben, sondern eines der öffentlichen Abgabengläubiger, noch entspricht die Art des Verwaltungsträgers jenem wirtschaftlichen Kern einer Abgabe, auf den das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung so großen Wert legt.

Für den weiteren wissenschaftlichen Gebrauch nicht empfehlenswert ist auch der Begriff der "Neunzehntelsteuer" von O.Bühler, weil dieser Begriff einmal am ungeeigneten Kriterium des öffentlichen Gemeinwesens aufgehängt wurde, als Bezeichnung der Steuer, die Nichtgebietskörperschaften erheben, und weil dies zum anderen finanzsystematisch und normativ nicht notwendig erscheint. Warum sollen Nichtgebietskörperschaften nicht auch "Zehnzehtelsteuern" erheben können?

Eine abgabensystematische Ausrede stellt auch der Begriff der Sonderabgabe dar. Viele Abgaben sind zwar finanzpolitische Sondermaßnahmen, finanzsystematisch sind sie jedoch das absolut Gängige und bereits Dagewesene. Wenn Weber seinen Begriff der Sonderabgabe damit rechtfertigt, daß damit die Abgaben erfaßt werden sollten, die primär der Wirtschaftslenkung dienen, so mag der Begriff typologisch haltbar erscheinen, finanzsystematisch ist er es jedoch nicht. Zum einen wird die Abgrenzung zwischen wirtschaftslenkenden Steuern und wirtschaftslenkenden Sonderabgaben von Weber nicht vorgenommen und zum anderen ist die den Vorstellungen Webers zugrunde liegende Primär-Sekundärzweck-Theorie zur Auslegung des Kriteriums "zur Erzielung von Einkünften" leider falsch, was zu beweisen versucht wurde.

1) Auch der Staat hat sich ursprünglich auch aus freiwilligen Leistungen seiner Bürger finanziert, bis er dazu übergang, die öffentlichen Abgaben hoheitlich festzusetzen.

2) vgl. hierzu insbesondere die Kirchensteuerrechtsprechung

3) gleicher Meinung: Lübeck, Das Abgabewesen S. 20 f

4) Selbst Jörg, Die Parafiskalität zit. S. 37, 38 "Ob die parafiskalischen Abgaben unter formal-juristischen Gesichtspunkten Steuern genannt werden dürfen oder nicht, ist und bleibt eine terminologische Streitfrage..." Die Unterschiede zwischen den parafiskalischen Abgaben und den Steuern im klassischen Sinn sind in der Regel formeller Natur... Aus einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise geht hervor, daß die parafiskalischen Abgaben in materieller Hinsicht als Steuern zu bezeichnen sind."

5) zit.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 15

Falsch ist schließlich auch der vom Bundesverfassungsgericht häufig benutzte Begriff des sozialrechtlichen Beitrags¹⁾, weil es entweder nur allgemeine, finanzrechtliche oder nur versicherungsrechtliche Beiträge gibt²⁾, und weil es sozialrechtliche Beiträge in einem Abgabensystem nicht geben kann. Die Maßnahmen zu deren Finanzierung Beiträge erhoben werden, können zwar sozialpolitisch motiviert sein, aber diese Motivation geht nicht als Tatbestandsmerkmal in einen Abgabensystem ein. Sonst ist ein System der öffentlichen Abgaben bzw. Einnahmen nicht denkbar, zumal der Begriff der Sozialpolitik / Sozialen Sicherheit absolut ungeklärt ist. Außerdem ist in der Regel bei den sogen. sozialrechtlichen Beiträgen nur die Verwendung der Mittel sozialpolitisch motiviert, während die Beiträge eben nur fiskalisch motiviert sind, da sie den allzu beliebten Finanzaufbringungszweck verfolgen, der gerade eine Ausgliederung sozialrechtlicher Beiträge nicht erlaubt.

Andererseits wird der Begriff des öffentlich-rechtlichen Versicherungsbeitrags in der Literatur viel zu wenig beachtet und behandelt, obwohl er als abgabensystematische Grundkategorie haltbar und notwendig ist, was nochmals bewiesen werden wird, wenn auch bei seiner Abgrenzung gegenüber der Steuer Schwierigkeiten auftreten können, insbesondere dann, wenn die öffentliche Versicherungsleistung nur im immateriellen Versicherungsschutz besteht, nicht jedoch in der engeren Schadensdeckungsleistung, und wenn die Versicherungsbeiträge nicht risikogerecht, sondern sozialausgleichend bemessen werden.

Abgabensystematisch haltbar ist auch der Begriff des Ersatzgeldes bzw. der Ersatzabgabe, weil der ihr zugrundeliegende Tatbestand, nämlich die Befreiung bzw. Entbindung von einer Rechtspflicht aufgrund der Abgabeleistung³⁾, sich von dem "voraussetzungslosen"

1) vgl. die Ausführungen auf Seite 343

Abgesehen davon, daß niemand weiß, was Sozialrecht nun genau ist. "Was bei diesem Begriff, den noch niemand definiert hat und den man z.Zt. auch wohl nur... umreißen kann..." zit.: Wertebuch, Begriff und Bedeutung des Sozialrechts S. 386; ähnlich: Rode, Was ist Sozialrecht? S. 641 ff, 724 ff; Wertebuch, Sozialverwaltungsrecht S. 295 "verschommen, schillernd und unabgrenzbar"; "Das Wort Sozialstaat bedeutet für sich genommen, alles und nichts." zit.: Henke, Rechtsformen der sozialen Sicherung S. 174

2) Wobei die versicherungsrechtlichen Beiträge natürlich auch fiskalische bzw. finanzrechtliche Beiträge sind, die nur um der Unterscheidung willen als versicherungsrechtliche Beiträge bzw. besser Versicherungsbeitrag bezeichnet werden.
"Die Beiträge im Recht der Erwerbslosenfürsorge und im Recht der Invaliden- und Angestelltenversicherung gehören als öffentliche Abgaben ebenso wie die Mitgliederbeiträge der Kranken- und Unfallversicherung gleichzeitig in das Finanzrecht als ein weiteres Untergebiet des Verwaltungsrechts." zit.: Jacobi, Grundlehren des Arbeitsrechts S. 442; Die finanzrechtliche Natur der Sozialversicherung wird noch betont bei: Macciachini, Sozialversicherung S. 6; Jörg, Parafiskalität S. 13; während die h.L. einen tiefen Graben zwischen Finanzrecht und Sozialversicherungsrecht sieht. "Nicht alle Einnahmen öffentlicher Körperschaften sind öffentliche Einkünfte, vielmehr sind nach dem Vorgang jene Einnahmen, die... Zweckverbände (z.B. als Versicherungsverbände) für bestimmte Zwecke zukommen, auszuschließen." zit.: Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft II (2); und Hettlage-Zitat Seite 87

3) So wird man z.B. auch den sogen. Brantweinaufschlag, der für die Befreiung von der Monopolablieferungspflicht zu zahlen ist, als Ersatzabgabe ansehen müssen, zumal er in der Literatur auch nicht zu den Steuern gerechnet wird. vgl.: Becker, Die Reichsabga-

Steuertatbestand unterscheiden läßt, zumal auch die Rechtspflichtbefreiung keine Gegenleistung im Sinne der traditionellen Zwecksteuerauffassung darstellt, weil es sich bei einer solchen Rechtspflichtbefreiung um eine öffentlich-rechtliche Entscheidung handelt.

Andererseits ist jedoch die in der Literatur und Rechtsprechung übliche Beschränkung des Ersatzgeldtatbestandes auf Befreiung von einer Dienstleistungspflicht zu eng. Zum einen können auch Unterlassungen ersatzgeldpflichtig sein, und zum anderen ist es sinnvoll, den Abgabentatbestand möglichst abstrakt zu formulieren, weshalb jede rechtlich geregelte Pflicht irgendwelcher Art, mit Ausnahme der Abgabepflichten, deren Ablösung durch eine andere öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht wäre unsinnig, als potentiell ersatzgeldfähig anzusehen ist. Außerdem muß es in die Opportunität des Gesetzgebers gestellt sein, ob er diese oder jene Rechtspflicht durch eine Ersatzgeldregelung durchbrechbar machen möchte oder nicht.

Um eine häufig falsch systematisierte öffentliche Abgabe handelt es sich schließlich auch bei den Strafen (aller Arten und Intensität). Wenn diese auch nicht der Erzielung von Einnahmen dienen bzw. dienen sollen, so erbringen sie doch öffentliche Einnahmen und außerdem stehen sie in einem sehr engen ordnungspolitischen Zusammenhang mit den wirtschaftslenkenden Steuern, weil beide ordnungszweckwidrige bzw. ordnungszweckkonforme Handlungen bzw. Unterlassungen lenken, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, was bislang insbesondere von der Rechtswissenschaft, aber auch von den Steuervirkungstheoretikern übersehen wurde.

10. Abschnitt - Kritik der verschiedenen Meinungen über den Rechtscharakter der Abgabenschuldverhältnisse der Ausgleichseinrichtungen

1. Kritik der Literatur

Zunächst können die Auffassungen über den Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben nicht anerkannt werden, die Abgabebegriffe benützen, die von uns im Rahmen der klärenden "Säuberung" des Abgabensystems nicht anerkannt wurden, wie Webers Sonderabgaben, der Begriff der Neunzehntelsteuer von Bühler, der Begriff der sogen. Verbandslast, die korporativen Abgaben nach Brodersen, die Begriffe der Umlage, der parafiskalischen Abgabe, des sozialrechtlichen Beitrags.

Die Auffassungen derjenigen Autoren, die sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts angeschlossen haben, befinden sich zwar auf dem Pfad des geltenden Rechts, sie müssen aber im Zusammenhang mit der Kritik der Rechtsprechung richtiggestellt werden, weil die augenblickliche Rechtsprechung von einer falschen Auslegung der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO ausgeht.

Diejenigen Autoren, die wie Lübeck, Mai, Gasser, Koppensteiner, Imboden u.a.¹⁾ in

benordnung (7) Anm. 6 zu § 1; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; RFH 4, S. 217; Kruse, Steuerrecht I (1) S. 24; u.a.

AA. für Steuer, BFH 76, S. 771

Oder die Ersatzabgabe, die ein Betriebsinhaber, der Schwerbeschädigtenplätze nicht besetzt, zu zahlen hat (sogen. Ablösungsabgabe).

vgl.: BGH, U.v. 1. Okt. 1953 NJW 1953 S. 1785 (m.w.H.)

1) vgl. die Ausführungen auf Seite 77 ff

allen Ausgleichsabgaben Steuern oder doch steuerähnliche Abgaben erblicken wollen, können für sich in Anspruch nehmen, daß sie ihre Meinung aus berechtigter Kritik an der Rechtsprechung und der Auslegung des § 1 Abs. 1 AO entwickelt haben, müssen sich jedoch entgegenhalten lassen, daß ihre Meinung zu absolut ist, da sie nicht alle Fälle von Ausgleichsabgaben richtig klassifizieren.

Richtig ist dagegen die Auffassung von Probst, daß die wirtschaftslenkenden Abgaben recht verschiedenen Rechtscharakter tragen und deshalb von Fall zu Fall klassifiziert werden müssen¹⁾.

II. Kritik der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte zu den Ausgleichsabgaben läßt sich hinsichtlich der Charakterisierung der Ausgleichsabgaben in folgende 6 Thesen zusammenfassen²⁾:

1. Die Ausgleichsabgaben seien keine fiskalischen Abgaben, sondern stellten Abgaben bzw. Maßnahmen des Wirtschaftsverwaltungsrechts dar.
2. Die Ausgleichsabgaben dienten nicht der Gewinnung von Mitteln zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der öffentlichen Verwaltung, sondern dem Ertragsausgleich innerhalb der Privatwirtschaft, weshalb der Staat nur eine vermittelnde Rolle einnehme (sogen. erzwungene Selbsthilfe der Wirtschaft = horizontaler Finanzausgleich der Wirtschaft).
3. Die aufkommenden Mittel stellten keine effektiven Einnahmen des Staatshaushalts dar, sondern seien nur durchlaufende Posten, sofern sie in den Etat eingestellt werden.
4. Die Ausgleichsabgaben würden im Rahmen von staatlichen Wirtschaftslenkungsmaßnahmen, wie Marktordnungen, Preisregelungen, Kontingenten, Stillelegungen etc... erhoben, wobei der hierbei vorhandene Zweckzusammenhang zwischen der Abgabe und den übrigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen den Abgabencharakter der Ausgleichsabgaben beeinflusse.
5. Der innere, untrennbare rechtliche und politische Zusammenhang der Ausgleichsabgaben mit den Ausgleichsleistungen bewirke, daß die Ausgleichsabgaben, obwohl sie häufig die steuerlichen Tatbestandskriterien formal erfüllen, dank der besonderen Zwecksetzung keine Steuern, sondern Abgaben eigener Art seien.
6. Die Erhebung, Verwaltung und Ausschüttung der Mittel geschehe durch Organe der Wirtschaftsverwaltung und nicht durch die Finanzbehörden, was den nichtfinanzrechtlichen Abgabencharakter der Ausgleichsabgabe unterstreiche.

Anmerkungen zur These 1

Die Feststellung, daß die Ausgleichsabgaben keine fiskalischen Abgaben, sondern Maß-

1) vgl.: Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 448 f., 455

2) vgl. die Ausführungen und Anmerkungen auf Seite 72 ff

nahmen des Wirtschaftsverwaltungsrechts seien, ist zunächst lediglich eine Behauptung, die auf einer bestimmten, nämlich traditionellen Vorstellung über den Steuerbegriff und die Auslegung des steuerlichen Kriteriums zur "Erzielung von Einkünften" beruht.

Sie ist jedoch unrichtig, weil es eine Unterscheidung in fiskalische und nichtfiskalische Abgaben im Sinne der Rechtsprechung nicht geben kann und geben darf¹⁾.

"Zwischen den öffentlichen Abgaben 'im Sinne des Finanzrechts' und den Abgaben nach Wirtschaftslenkungsrecht besteht die vom Bundesverwaltungsgericht angenommene strenge Unterscheidung in Wahrheit nicht"²⁾. Und dies aus mehreren Gründen:

Zum einen kann es und darf es rechtmäßige nichtfiskalische Abgaben überhaupt nicht geben, da Abgaben nach der herrschenden Literaturmeinung nur aufgrund der staatlichen Finanzhoheit erhoben werden können³⁾, wenn auch das Rechtsverhältnis der staatlichen Finanzhoheit zur Eigentumsgarantie des Grundgesetzes ein "terra incognita des Verfassungsrechts"⁴⁾ ist, obwohl es schon Gegenstand mehrerer Dissertationen⁵⁾ gewesen war, die sich im Prinzip jedoch gegenseitig widerlegen. Richtig an dem Forschungsergebnis der Ar-

1) vgl.: Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung S. 36; Mai, Sonderabgaben S. 34, 124, 141 ff; Keil, Staatliche Zwangslenkung S. 31 ff; Kruse, Kirchensteuer und Wohnheitsrecht Sp. 64, 67; Gasser, Steuern ohne Steuerbudget S. 60; Forsthoff, Gutachten Investitionshilfe S. 11, Ergänzungsgutachten S. 3 f; Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 360; Schmolders, Finanzpolitik S. 22; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 448; Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung I S. 403, II Sp. 482; Siburg, Anbspaltungspflicht S. 120; Imboden, Gewährleistung des Privateigentums S. 2; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 42 ff

2) zit.: Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung S. 36

3) So die gesamte Schrifttumsmeinung vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 4 zu § 1; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 25 (m.w.H.); Mayer, Verwaltungsrecht I S. 316; Strutz, Grundlehren S. 9; Fleiner, Institutionen S. 421; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 3 c zu § 1; Hensel, Steuerrecht S. 14; Hettlage, Die Finanzverfassung S. 14; Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 11; Imboden, Gewährleistung des Privateigentums S. 2 ff; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 18, 24 zu § 1; Flume, Steuerwesen und Rechtsordnung S. 59 ff; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 42 ff; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 109; Meier-Greve, Finanzhoheit der MU S. 9; Biermann-Mankel, Allgemeine Steuerlehre S. 11; u.v.a.m.
Die Aussage des Schrifttums, daß der Staat zur Abgabenerhebung aufgrund der Finanzhoheit berechtigt sei, bedeutet natürlich, daß er Geldleistungspflichten nur aufgrund dieser besonderen Befugnis erheben kann, nicht jedoch auch auf einer "Ersatzfinanzhoheit", der Wirtschaftslenkungsbefugnis, wie dies die Rechtsprechung bedenkenlos annimmt.

4) zit.: Rupp, Grundfragen des heutigen Verwaltungsrechts S. 240; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen S. 9

5) vgl.: Roth, Die öffentlichen Abgaben und die Eigentumsgarantie im Bonner Grundgesetz, Diss. Heidelberg 1956; Dißmann, Die durch Art. 14 GG gebotene Grenze der Erhebung öffentlicher Abgaben, Diss. Freiburg 1964; Faehling, Die Eigentumsgewährleistung durch Art. 14 des Grundgesetzes als Schranke der Besteuerung, Diss. Hamburg 1965; Weidekamp, Grenzen der Besteuerung, Wien 1966

beit von Roth¹⁾ ist jedoch die Erkenntnis, daß der Staat dem Bürger Geldleistungsverpflichtungen nur aufgrund der Inanspruchnahme der Finanzhoheit auferlegen darf, eine Argumentation, die Kruse, Klein u.a.²⁾ schlechthin für unwiderlegbar halten. Obwohl die Beweisführung von Roth nicht überzeugend ist und auch von Faehling³⁾ bereits widerlegt wurde, ist sein Argument, daß öffentliche Abgaben nur aufgrund des Einsatzes der Finanzhoheit erhoben werden können und dürfen, richtig, weil sonst der Staat durch Auflegung von Geldleistungspflichten die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG völlig aushöhlen könnte. Eine Befürchtung, die auch von anderen Autoren geäußert wird, die das trojanische Pferd des Sozialismus in einer unbeschränkten Gelderhebungsbefugnis sehen⁴⁾.

Nichtfiskalische Abgaben sind also mit unserer Rechtsordnung nicht vereinbar, zumal die Formel der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁾, daß das Vermögen der Staatsbürger gegen die Auferlegung von Geldleistungen nicht geschützt sei, nur als eine "Notlüge"⁶⁾ mangels besserer Erkenntnisse der Wissenschaft angesehen werden kann.

Man muß deshalb von der einzig möglichen Betrachtung des Ausgleichsproblems ausgehen, daß der Staat dann, wenn er Ausgleichsmaßnahmen durch gesetzliche Regelungen zu seinen eigenen macht und dadurch das öffentliche Interesse an einer solchen Maßnahme bekundet, die Ausgleichsabgabe durch den Einsatz seiner Finanzgewalt erhebt⁷⁾.

Dieses Ergebnis, daß öffentliche Geldleistungspflichten entweder fiskalisch oder rechtswidrig sind, schließt die Feststellung der Rechtsprechung, daß Ausgleichsabgaben nach

1) vgl.: Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 50 ff

2) vgl.: Kruse, Über Kirchensteuer und Wohnheitsrecht Sp. 64, 67; Klein, Eigentums-garantie und Besteuerung II Sp. 433 ff, 482, I S. 403; Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 361;

"Daraus folgt weiterhin, daß nur solche Geldleistungspflichten nicht unter Art. 14 GG fallen, die Steuern sind, also den vom GG rezipierten Steuerbegriff des § 1 erfüllen. Es muß sich also insbesondere um Geldleistungen handeln, die zur 'Erzielung von Einkünften' auferlegt werden,..." weil sonst, so die sinngemäße Ergänzung, die Eigentums-garantie verletzt würde. zit.: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 18 zu § 1; Mit diesen Worten widersprechen sich jedoch Tipke-Kruse (u.a.) selbst, denn bei der Erörterung des Abgabensystems verteidigen sie die nichtfiskalische Ausgleichs-abgabenrechtsprechung (vgl. Anm. 7), während sie bei der Erörterung der Beziehungen zwischen Eigentums-garantie und Abgabenerhebungsbefugnis, die Erhebung von Geldlei-stungen, die nicht der Erzielung von Einkünften dienen würden, für verfassungswidrig halten.

3) vgl.: Faehling, Die Eigentums-gewährleistung S. 14 ff

4) vgl.: Hettlage, Finanzverfassung S. 5 und die auf Seite 141 zitierten Autoren

5) BVerfGE 4, S. 17; 8, S. 317, 330; 10, S. 116, 371; 11, S. 126; 14, S. 241; 16, S. 187; 19, S. 128

6) "Aber das Problem liegt doch etwas tiefer als in der in einer ganzen Folge von Entschei-dungen ständig wiederholten These, daß die Auferlegung öffentlich-rechtlicher Geld-leistungspflichten die Eigentums-garantie des Art. 14 GG grundsätzlich unberührt lasse, ..." zit.: Weber, Das BVerfG und die Steuerordnung S. 471; und Klein, Eigentums-garantie und Besteuerung I S. 402 führt zu dieser Rechtsprechung aus "...unzureichend und nicht überzeugend..."

7) "Das wesentliche der Finanzhoheit ist die Aufbringung als solche mit hoheitlichen Mitteln, gleichgültig, in welche Kasse die aufgebrachten Beiträge fließen und für welche Zwecke sie verwandt werden." zit.: Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 11, Er-

den Grundsätzen des Wirtschaftsverwaltungsrechts beurteilt werden müssen, nicht aus¹⁾), sondern stellt lediglich fest, daß es nur öffentliche Geldleistungspflichten bzw. Abgaben schlechthin, nicht jedoch nichtfiskalische Abgaben gibt. Dies ist doch wohl schon ein sprachlicher Widerspruch in sich.

Zum anderen beruht die bisherige Ausgleichsrechtsprechung, der Steuerbegriff und das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" auf einer Fehldefinierung bzw. Fehlauselegung des § 1 Abs. 1 AO von Enno Becker, die auch von der Mehrheit der neueren Literaturmeinungen abgelehnt wird²⁾, weil die Ausgleichsabgaben zum fiskalischsten Zweck aller Zwecke³⁾, nämlich dem Finanzaufbringungszweck erhoben werden, und deren politische Zwecksetzung in der Verwendung der Mittel liegt, und weil die variantenreiche Verwendung des Kriteriums "zur Erzielung von Einkünften" in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur unsystematisch und unlogisch ist, sondern wohl einfach von der praktischen Überlegung ausgeht, daß viele Ausgleichsabgaben wegen Kompetenzverstößen für rechtswidrig erklärt werden müssen⁴⁾.

Außerdem müßte man wissen, wenn man schon behauptet, daß es Abgaben des Finanzrechts, des Wirtschaftsverwaltungsrechts und des Sozialrechts gäbe, wie sich diese drei Abgabenarten gegenseitig abgrenzen lassen, bzw. was Finanz-, Wirtschafts- und Sozial-"verwaltungsrecht" überhaupt ist.

Über diese Begriffe sind schon sehr viele Überlegungen angestellt worden⁵⁾, die je-

gänzungsgutachten S. 3

ähnlich: Keil, Staatliche Zwangslenkung S. 31 ff; Mai, Sonderabgaben S. 112; Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater S. 503; Gasser, Steuern ohne Steuerbudget S. 60; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 13 (siehe Zitat S. 262)

1) so: Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung S. 36

2) vgl. die Beweisführung der Seiten 135 ff

3) Zu deren Einführung in die Wirtschaftspolitik, Schiller, Marktordnung S. 263 ausführt: "Das fiskalische Moment spielt also eine große Rolle..." wegen, so die sinngemäße Ergänzung, der ständigen Finanzknappheit in den allgemeinen Staatshaushalten.

4) Wobei Bönnemanns Feststellung in besonderem Maße zutreffen dürfe:

"Prüft man einmal die Beweisführung der beiden Hauptmeinungen nach, so kann man feststellen, daß die Frage letztlich immer vom Ergebnis der bereits gedanklich vollzogenen Zuordnung der Abgaben... zu den Steuern gelöst und bestimmt wird." zit.: Bönnemann, Arbeitgeberbeitrag S. 163

5) "Es ist eine der Hauptabsichten dieses Buches gewesen, immer wieder deutlich zu machen, daß die Sozialpolitik nicht als ein Anhängsel der übrigen Wirtschaftspolitik betrachtet werden sollte, sondern in erster Linie Wirtschaftsordnungspolitik zu sein hat." zit.: Eucken, Wirtschaftspolitik S. 313;

"Die Arbeiterversicherung ist... nichts anderes als Wirtschaftspolitik." zit.: v. Zwiédineck-Südenhorst, Sozialpolitik S. 377

"... Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik läßt sich kaum logisch vollziehbar trennen... auch theoretisch und grundsätzlich scheint Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik nicht trennbar zu sein..." zit.: Rittig, Sozialversicherung und Sozialpolitik S. 98, 101; ähnlich: Eichler, Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik S. 41 ff; Wendt, Bemerkungen über das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik S. 365 ff; Sozialenquete S. 141; und die gängigen Lehrbücher zur Sozialpolitik;

"Bei dem gegenwärtigen recht lebhaften Streit um diesen Begriff (gemeint: Sozialpolitik),... sollten diejenigen, die so eifrig in übertriebener Kritik älterer Versuche der Begriffsbestimmung sind, nicht verkennen, daß eine begrifflich strenge Definition über-

./.

doch allesamt zu keinem durchschlagenden Erfolg geführt haben.

Die Unterscheidung in Wirtschaftsverwaltungs-, Sozial- und Finanz- bzw. Steuerrecht ist genau betrachtet, theoretisch nicht möglich. Wenn nämlich Wirtschaftsverwaltungsrecht das für den Ordnungsbereich der Wirtschaft relevante Verwaltungsrecht ist¹⁾, dann lassen sich die oben genannten Begriffe nicht absondern. Steuern werden auch von der Wirtschaft bezahlt und auch die Sozialpolitik bzw. die sogen. "soziale Sicherheit" vollzieht sich zu einem erheblichen Teil im Ordnungsbereich Wirtschaft, z.B. Arbeitgeberbeiträge der Unternehmer, Mutterschutz etc.. Überhaupt ist der Versuch, Wirtschafts- und Sozialpolitik theoretisch voneinander zu trennen, bis heute trotz vieler Ansätze nicht gelungen und läßt sich wohl auch nicht durchführen²⁾.

Man könnte höchstens von der Wirkung der staatlichen Politik her betrachtet, als Wirtschaftspolitik diejenige Politik bezeichnen, die zunächst die Unternehmer auf Kosten der privaten Haushalte (i.w.S.) begünstigt³⁾, während Sozialpolitik diejenige staatliche Politik ist, die zunächst die privaten Haushalte auf Kosten der Unternehmer begünstigt, wenn man sich über die Begriffe "Unternehmen" und "privater Haushalt" noch eingehendere Gedanken machen müßte.

Wie dem auch im einzelnen sei, Wirtschaftsverwaltungs-, Sozial- und Finanzrecht gibt es auf keinen Fall als abgeschlossene Rechtsbereiche⁴⁾, noch als gesondert erfaßbaren Bestandteil unserer Rechtsordnung. Unsere Rechtsordnung kennt nur Gesetze, Verordnungen etc. mit diesem oder jenem materiellen Inhalt, während die obigen Begriffe lediglich Hilfsgrößen sind, um die beinahe unübersehbare Rechtsmaterie zu systematisieren und auf die einzelnen wissenschaftlichen Lehrstuhldisziplinen besser aufteilen zu können⁵⁾.

Insofern ist die Abgabenterminologie und -systematisierung des Bundesverfassungsgerichts, nämlich, daß es Abgaben des Wirtschaftsverwaltungs-, Sozial- und Finanzrechts gäbe, weshalb sich die Ausgleichsabgaben von den Steuern theoretisch abgrenzen ließen, auf keinen Fall wissenschaftlich haltbar⁶⁾, weil es eben schlicht nur Abgabengesetze und

haupt nicht gegeben werden kann." zit.: v. Wiese, Sozialpolitik S. 612;

"Die Sozialpolitik als Zweig der Politik kann nicht mit den Hilfsmitteln der Philologie abgegrenzt werden." zit.: Heyde, Sozialpolitik S. 10; a.a.m.

Deshalb bezeichnet Schäfer, Kindergeldgesetzgebung S. 354, die Kindergeldgewährung entgegen der h.M. nicht zu Unrecht als eine Maßnahme mit wirtschaftslenkendem Charakter, da, so seine Begründung, durch dieses Kindergeld die wirtschaftlichen Grundlagen der Familien verbessert würden.

- 1) vgl.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 20 ff; Eichler, Wirtschaftsrecht S. 28; Mühl, Wirtschaftsrecht S. 174; Götz, Wirtschaftssubventionen S. 253 (m.w.H.); u.a.m.
- 2) "Es ist auffallend, daß ein so unbestimmter und umstrittener Begriff (gemeint: Wirtschaftsrecht), der ganz offen in verschiedener Bedeutung verwendet wird, sich trotzdem in der wissenschaftlichen Systematik erhält." zit.: Schmidt-Rimpler, Wirtschaftsrecht S. 690
- 3) "Warum es bei solchem Verlangen... in der Regel in Wirklichkeit geht, ist Einzel- oder Gruppeninteressen zu Lasten der Sozialinteressen in verstärktem Maße durchzusetzen." zit.: Hensel, Marktordnung S. 166; "zunächst" im Sinne von kurzfristig, weil das Wohlergehen der Unternehmer und der Allgemeinheit aufgrund des in der Marktwirtschaft herrschenden Kreislaufsystems in einem Rückkoppelungsverhältnis ersten Ranges steht.
- 4) Siehe noch die Ausführungen auf Seite 137
- 5) ausführlich: Weber, Begriff des Steuerrechts S. 47 ff
- 6) so auch: Siburg, Anbspflichtungspflicht S. 120; Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 360; Weber, Rechtsfragen S. 36; Mai, Sonderabgaben S. 124

andere Gesetze gibt, eine Auffassung, die im Prinzip auch von all jenen Autoren vertreten wird, die zwischen dem Steuerrecht und dem Verwaltungsrecht keine grundsätzliche Trennung ziehen möchten, und sofern eine solche besteht, diese beklagen¹⁾.

Schließlich gibt es noch eine ganze Reihe von Ausgleichsabgaben, denen die Gesetzgebung oder Rechtsprechung und Literatur ganz klar einen finanzrechtlichen Charakter zuerkannt haben, so z.B. die Lastenausgleichsabgaben, Soforthilfeabgaben, die Aufbringumlage der deutschen Industrie, die Ausgleichsabgabe auf Fette (Fettsteuer)²⁾, die Heizölsteuer, die Abschöpfungen, die Brenn- und Materialsteuer, die Intendanturabgabe von Rheinland/Pfalz u.a., weshalb die Auffassung der Rechtsprechung zu den nichtfiskalischen Abgaben also auf jeden Fall nur einen engen Kreis von Ausgleichseinrichtungen betrifft, welcher sich jedoch theoretisch nicht aus dem fiskalischen Abgabebegriff ausgrenzen läßt.

Anmerkungen zur These 2

Die weitere Behauptung, die Ausgleichsabgaben würden nicht Mittel zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der öffentlichen Verwaltung erbringen, kann nicht akzeptiert werden, weil ihr die berühmte und berüchtigte "Stulpen- und Stiefeltheorie" vergangener finanzwissenschaftlicher und verwaltungsrechtlicher Anschauungen von den Aufgaben der Verwaltung bzw. des Staates zugrundeliegt, die aus irgendwelchen Gründen Transferzahlungen nicht zur öffentlichen Verwaltung rechnet³⁾, obwohl heute doch die Transferzahlungen "Fürsorge"⁴⁾, Subventionen, Entschädigungen, Versicherungsleistungen etc. ohne Bedenken zur Leistungsverwaltung gerechnet werden. Außerdem schließt die Spezifizierung der Finanzmittel durch die Zweckbindung der Erträge der Ausgleichsabgaben, den öffentlich-rechtlichen Charakter dieser Abgaben nicht aus. Es ist erklärter Zweck der Ausgleichsabgaben, möglichst viele Einnahmen zu erzielen, um Mittel für die Ausschüttung der Ausgleichsleistungen zu haben, die nach einhelliger Meinung der Literatur⁵⁾ öffentlich-rechtlicher Natur sind und zum Bereich der staatlichen Leistungsverwaltung gerechnet werden.

1) vgl.: Vogel, Verwaltungsrecht und Allgemeines Abgabenrecht S. 435 ff; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung, Vorwort; Hartz, Steuerrecht und allgemeines Verwaltungsrecht, S. 239 f; Flume, Steuerwesen und Rechtsordnung S. 60 ff; Wacke, Verfassungsrecht und Steuerrecht S. 82 ff; u.a.m.

2) So enthält die Zweite VO des Reichspräsidenten zur Förderung der Verwendung inländischer tierischer Fette und inländischer Futtermittel vom 23. März 1933 (RGBl. I S. 143) u.a. folgenden Passus:

"Art. 4 Ausgleichsabgabe auf Margarine, Öle und Fette.

1) Der Reichsminister der Finanzen wird ermächtigt, ... folgende Waren, sofern sie zum Verbrauch im Inlande bestimmt sind, einer Verbrauchsbesteuerung zu unterwerfen."

3) So führte Bickel in einer kritischen Abhandlung zur traditionellen, umverteilungsfeindlichen Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre aus: "Wenn beispielsweise erst die Steuer als bloßes Mittel der Einnahmenbeschaffung definiert und dann aufgrund dieser Definition alle nichtfiskalischen Zwecke als wesensfremd verworfen werden, so ist das ein Taschenspielerkunststück, ..." zit.: Bickel, Die Steuer als Instrument des Einkommens- und Vermögensausgleich S. 23

"Die Steuer dient allen Staatszwecken und wenn die Regelung der Einkommensverteilung auch Staatszweck ist, so ist dieser in den anderen ohnedies inbegriffen." zit.: Földes, Finanzwissenschaft S. 203

4) Zum Begriff der Fürsorge siehe Seite 362 ff

5) Siehe Seite 246

Man unterliege einem Irrtum, führt Mai zutreffenderweise aus, wenn man glaube, diese Abgaben dienten dem Staat nicht zur Beschaffung von "Finanzmitteln zur Erfüllung seiner allgemeinen und besonderen Aufgaben"¹⁾, denn der Staat setze doch gerade, indem er Zahlungen an bestimmte Personengruppen verteile, hoheitlich aufgebrachte Mittel zur Erfüllung von Aufgaben ein, die er zu seinen eigenen gemacht habe.

Der Ausgleichsgedanke schließe nicht aus, daß fiskalische Mittel aufgebracht werden sollen, sondern setze deren Aufbringung geradezu voraus¹⁾.

Die Meinung der Rechtsprechung schließlich, daß die Ausgleichseinrichtungen dem Ertragsausgleich innerhalb der Privatwirtschaft dienen, schließt zunächst einmal nicht aus, daß diese Ertragsausgleichs- bzw. Einkommensumverteilungsprozesse mit hoheitlicher Gewalt durchgeführt werden, was wohl von niemanden bestritten werden wird. Juristisch betrachtet tritt der Staat bei den Ausgleichseinrichtungen keinesfalls als Vermittler bzw. Vertreter zwischen verschiedenen Parteien auf, sondern als Diktator. Wenn auch bei verschiedenen Ausgleichseinrichtungen, wie z.B. bei der Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft, der Osthilfe der deutschen Industrie, dem Lastenausgleich der Nachkriegszeit, der Sozialversicherung, dem Familienlastenausgleich, verschiedenen Fracht- und Stilleungs-Ausgleichseinrichtungen u.a.m. die Zustimmung weiterer Kreise der betroffenen Abgabepflichtigen bzw. deren Verbände vorlag, so ist doch andererseits nicht zu leugnen, daß immer wieder Abgabepflichtige sich mit diesen sogen. "freiwilligen Aktionen" nicht einverstanden erklären, nämlich zumindest immer dann, wenn es zu gerichtlichen Verfahren kommt. Die Sympathiekundgebungen der privaten Wirtschaft können nur als Anstoß zu Gesetzesinitiativen und als Beifall für allgemein gut geheißenen Wirtschaftslenkungsmaßnahmen angesehen werden²⁾. Es bleibt jedoch die Tatsache, daß die Ausgleichseinrichtungen mit Gesetzen und kraft hoheitlicher Macht ins Leben gerufen und am Leben erhalten werden, weil es selbst für den Staat auf die Dauer unmöglich ist, zwischen zwei Parteien eine vermittelnde Rolle zu spielen, bei denen die eine nur zum Geben verpflichtet ist, während eine andere Gruppe ständig als Begünstigter auftritt; dies zumindest nicht in einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, in der einem - nach Schumpeter - nichts geschenkt wird³⁾, und wenn ums Geld geht, die Freundschaft aufhört.

Die im Rahmen von Ausgleichseinrichtungen zwischen verschiedenen Personengruppen durchgeführten Umverteilungsmaßnahmen unterscheiden sich in ihrem wirtschaftlichen Kern, auf den das Bundesverfassungsgericht in der Finanzrechtsprechung so großen Wert legt, grundsätzlich in nichts von den anderen staatlichen Umverteilungsmaßnahmen, wenn man von der häufig gesonderten Etablierung absieht. Wenn der Staat zu der Überzeugung kommt, daß einer bestimmten Gruppe seiner Bürger besondere Geldleistungen auf Kosten einer anderen übertragen werden sollen, so erklärt er die hierzu notwendigen Maßnahmen als im öffentlichen Interesse liegend und muß die übernommene Aufgabe dann auch mit staatlichen Mitteln durchführen⁴⁾.

1) zit.: Mai, Sonderabgaben S. 143

2) so auch: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 6; RFH, Rechtsgutachten Aufbringungsumlage RStBl. 1933 S. 320

In gleicher Überzeugung führte Neumark, Vom Wesen der Besteuerung S. 16 aus, daß der "Gemeinsinn der Bürger" in der heutigen Wirklichkeit viel zu schwach entwickelt sei, als daß der Gesetzgeber auf die hoheitliche Festsetzung der Abgabentatbestände verzichten könne.

3) vgl.: Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung S. 220

4) vgl.: Gasser, Steuern ohne Steuerbudget S. 60; Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater S. 503

Wenn der Staat schließlich durch gesetzgeberisches Handeln privatwirtschaftliche und privatrechtliche Ausgleichseinrichtungen zu öffentlich-rechtlichen Institutionen umgestaltet, so bekundet er damit an ihnen sein öffentliches Interesse, welche er, solange er sie für zweckdienlich hält, mit allen gesetzlichen Mitteln aufrechterhalten kann, so daß von einer privatrechtlichen oder sonstigen Vermittlung zwischen verschiedenen Parteien nicht gesprochen werden kann¹⁾.

Anmerkungen zur These 3

Diese These enthält die Behauptung, daß die aufkommenden Mittel der Ausgleichseinrichtungen keine effektiven bzw. regulären Einnahmen des Staatshaushalts darstellen, sondern nur durchlaufende Posten seien, sofern sie überhaupt in den Etat eingestellt werden. Was die Rechtsprechung unter dem Begriff des "durchlaufenden Postens" versteht, welcher aus dem Umsatzsteuerrecht entliehen zu sein scheint, ist nicht ganz eindeutig, da es nun einmal ein Wesensmerkmal jeder Kasse ist, daß Geld eingenommen und wieder ausgegeben wird, sofern es nicht in einem Sparstrumpf landet. Wenn mit der Formel des "durchlaufenden Postens" gemeint sein soll, daß die Erträge dem Staat nicht endgültig im Sinne einer Vermögensmehrung zufließen würden, so wäre dem entgegenzuhalten, daß andere öffentliche Abgaben, insbesondere die Steuern, auch nicht der staatlichen Vermögensbildung dienen, sondern für öffentliche Aufgaben wieder ausgegeben werden. In der Reichshaushaltsordnung jedenfalls ist der Begriff des "durchlaufenden Postens" in diesem Sinne nicht zu finden.

Das Argument schließlich, "durchlaufende Mittel" seien mit dem Abgaben- und Steuermerkmal "zur Erzielung von Einkünften" unvereinbar, ist bereits nach der Meinung von Götz²⁾, der noch von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Abgaben spricht, mit Vorsicht zu betrachten. Jede staatliche oder mit Hoheitsaufgaben betraute nichtstaatliche Stelle vermöge Zuwendungen an die Privatwirtschaft nur dann zu leisten, wenn sie vorher durch Erhebung von Abgaben entsprechende Einkünfte erzielt habe.

Würden die Gelder ausschließlich durch bestimmte Unternehmen aufgebracht und bestimmten anderen Unternehmen zugeführt, so mag es leicht den Anschein haben, als liefen diese Mittel nur durch die öffentliche Verwaltung hindurch, als verwalte und verteile die öffentliche Hand nicht 'ihr', sondern fremdes Geld. Wenn auch solche Vorstellungen oft den wirtschaftlichen Endeffekt richtig trafen, so könnten sie jedoch juristisch gleichwohl falsch sein, so die Meinung von Götz. Es lasse sich nicht verkennen, daß auch bei der Aufbringung von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben öffentliche Einkünfte aufgrund öffentlich-rechtlicher Geldzahlungspflicht erzielt werden.

Die Ausführungen von Götz werden auch durch die Rechtsprechung des Reichsfinanzhofes bestätigt, der in seinem Gutachten zur Aufbringungsumlage der deutschen Industrie entschieden hatte, daß die von der Industrie aufgetragenen Mittel "als Einkünfte des Reiches" anzusehen seien, obwohl sie nicht in den Reichshaushalt flossen³⁾, wozu zu bemerken ist,

1) vgl.: Gasser, Steuern ohne Steuerbudget S. 60

Auch die öffentlichen Versicherungen sind einstmals aus den privaten Versicherungen entstanden, ohne daß heute jemand ihren hoheitlichen Charakter bezweifelt.

2) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 212

3) vgl.: RFH, Rechtsgutachten Aufbringungsumlage S. 317 ff

daß die Sonderfonds und Sondervermögen der Ausgleichsfinanzwirtschaft ja auch dem Staat gehören.

Abgabensystematisch betrachtet hat nämlich die Frage, ob die Erträge der Ausgleichsabgaben überhaupt in einem Staatshaushalt oder in einem Sonderfonds ausgewiesen werden, auf den Rechtscharakter der Abgaben überhaupt keinen Einfluß, was in der eingehenden Erörterung des Kriteriums "öffentliches Gemeinwesen" im § 1 Abs. 1 AO zu beweisen versucht wurde¹⁾. Hinter der Nichttätisierung der Ausgleichsmittel in öffentlichen Etats kann "höchstens" ein rechtswidriger Verstoß gegen die allgemein anerkannten Haushaltsgrundsätze des Art. 110 GG stecken²⁾, denn "insbesondere ist nicht zutreffend, daß für den Begriff der öffentlichen Abgabe wesentlich sei, ihr Aufkommen müsse für den Haushalt des Bundes und der Länder immer eine effektive Einnahme bedeuten"³⁾, eine Aussage, die nur von sehr wenigen Autoren nicht vertreten wird⁴⁾.

Anmerkungen zur These 4

Die Frage, ob der wirtschaftspolitische Zweck einer Maßnahme, in deren Rahmen auch Ausgleichsabgaben erhoben werden, auf den Rechtscharakter eben dieser Ausgleichsabgaben einen Einfluß hat, ist selbst in der Ausgleichsrechtsprechung umstritten. Der Verwaltungsgerichtshof Stuttgart sah z.B. in der Ausgleichsabgabe der Ausgleichseinrichtung für Getreide von 1948 trotz einer wirtschaftspolitischen Zwecksetzung eine steuerliche Abgabe, während das Bundesverwaltungsgericht⁵⁾ eine nichtfiskalische, an der preisrechtlichen Zwecksetzung der Gesamtmaßnahme hängende Abgabe annahm.

Es kann an dieser Stelle gleichgültig sein, wie der Streit zwischen den oben angeführten Meinungen zu entscheiden ist bzw. hätte entschieden werden sollen. Der fiskalische Abgabencharakter der Ausgleichsabgaben wird nicht dadurch beeinträchtigt, daß diese regelmäßig als Teilstück umfassender wirtschaftspolitischer Regelungen anzusehen sind. Auch wenn neben Ausgleichsabgaben in einer Marktordnung ein ganzes Instrumentarium wirtschaftspolitischer Mittel vereint sind, die sich gegenseitig zu ergänzen haben, so ändert sich doch an dem steuerlichen Grundtatbestand, daß den durch eine solche Marktordnung Betroffenen, Geldleistungspflichten hoheitlich auferlegt werden bzw. werden können, für die sie in der Regel keine Gegenleistung erhalten, nichts. Marktordnungen sind eben nun einmal nicht mehr als eine Ansammlung von verschiedenen, wirtschaftspolitisch einsetzbaren Instrumenten⁶⁾, unter denen sich eben auch Geldleistungspflichten bzw. öffentliche Abgaben befinden können.

Da es ziemlich einhellige Meinung der Literatur ist, daß eine öffentliche Abgabe, sei es

1) vgl. die Ausführungen auf Seite 110 ff

2) Worüber hier nicht zu entscheiden ist und nicht entschieden wird.

3) zit.: Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung S. 36

4) vgl. die Autoren der auf Seite 130 angeführten Zitate

5) vgl.: VerwRspr. 5, S. 726 ff; BVerwGE 7, S. 54 ff; BayVGH, U.v. 27. März 1958 (uv.)

6) Morphologisch betrachtet, ist sie (gemeint: die Marktordnung) ein Gebilde aus mehreren Formelementen." zit.: Hensel, Marktordnung S. 162; "... von der Marktregulierung zur Marktordnung" zit.: Schiller, Marktordnung S. 345 ff 366; "Marktordnung wird gewöhnlich als ein System von Marktregulierungen angesehen." zit.: Teichmann, Die Politik der Agrarpreisstützung S. 35; Schüttauf, Agrarmärkte S. 66 ff

nun Steuer, Beitrag, Gebühr etc..., immer dann vorliegt, wenn die oben erörterten und zum Teil klargestellten Tatbestandsmerkmale erfüllt sind, kann es rechtlich nicht von Bedeutung sein, ob eine öffentliche Abgabe zusätzlich mit anderen Maßnahmen zur Erreichung eines ordnungspolitischen Zwecks eingesetzt wird, zumal es bei den öffentlichen Abgaben i.d.R. nicht auf die Art des ordnungspolitischen Zwecks, sondern auf die Art und Weise, wie ein solcher Zweck verfolgt wird, (vgl. die 7 Grundzwecke der Besteuerung) ankommt.

Die Ausgleichsabgaben bleiben auch dann noch fiskalische Abgaben, wenn diese in ein umfassenderes System von anderen Instrumenten eingebaut sind. Es steht der Steuernatur der "großen" Steuer auch nicht entgegen, daß diese in die umfassenderen wirtschafts- und sozialpolitischen Wirkungszusammenhänge, wie Förderung des Wirtschaftswachstums, Erhaltung der Konjunktur- und Preisstabilität, Soziale Sicherheit u.a. hineingestellt werden¹⁾.

Daß mit den Steuern Wirtschaftspolitik gemacht wird und gemacht werden darf, ist unbestritten, und da es keine wirtschaftspolitischere Wirtschaftspolitik geben kann als eben die gerade aktuelle Wirtschaftspolitik, gibt es neben den wirtschaftspolitisch ausgerichteten Steuern keine "supervirtschaftspolitischen", nichtfiskalischen Abgaben. Rechtlich entscheidend ist nicht der politische Zweck, sondern, durch welche Ausgestaltung der Abgaben ein bestimmter Zweck erreicht werden soll, was in der Untersuchung über die 7 Grundzwecke der Besteuerung darzulegen versucht wurde. Da die Ausgleichsabgaben neben ihrer wirtschaftspolitischen Steuerungsfunktion in erster Linie den Zweck der Finanzmittelaufbringung verfolgen, sind diese Abgaben höchst fiskalische Abgaben, die von wenigen Ausnahmefällen abgesehen, nur die "Finanzsphäre" des Bürgers berühren, was das entscheidende Merkmal fiskalischer Besteuerung ist.

Die Tatsache, daß innerhalb einer Marktordnung mehrere Instrumente zu ein und demselben Zweck eingesetzt werden, um dadurch die wirtschaftspolitische Effizienz dieser oder jener Maßnahme zu ergänzen oder zu erhöhen, ändert nichts an der Tatsache, daß die Ausgleichsabgaben aufgrund von Schuldverhältnissen erhoben werden, die dem traditionellen Abgabenrecht vollständig entsprechen.

Die Auffassung, daß besonders innige ordnungspolitische Zweckzusammenhänge der Steuernatur der Ausgleichsabgaben entgegenstünden, beruht im Prinzip auf einer unrichtigen Interpretation²⁾ von Otto Mayers³⁾ Steuerdefinition, welche über Enno Becker, der sich bekanntlich an die Ausführungen Mayers stark anlehnte, bis in die heutige Zeit tradiert wurde. Wenn nämlich Mayer den Satz prägte, daß Steuern ohne "besonderen Zweck und Zusammenhang"³⁾ auferlegt werden, so wollte er damit nicht die wirtschaftspolitischen Zwecksetzungen der Besteuerung für nicht existent oder gar rechtswidrig erklären, sondern die Steuern lediglich von den Strafen abgrenzen, was Becker mit seinem Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" angestrebt hat. Strafen lassen sich aber, entgegen der Rechtspraxis der letzten 50 Jahre, nicht durch ihre Zwecksetzung, sondern nur durch die Sonderung der verschiedenen Abgabetatsachen von den Steuern abgrenzen, was zu beweisen versucht wurde, weshalb die Abgrenzung von Mayer, da sie bewußt oder unbewußt von der Rechtsprechung in die Ausgleichsabgabendiskussion eingeführt wurde, hier überhaupt fehl am Platze ist.

1) "Die Finanzpolitik ist gleichzeitig Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik und Währungspolitik." zit.: Höpker-Aschoff, Das Finanz- und Steuersystem S. 319; ähnlich: Mai, Sonderabgaben S. 144; u.a.m.

2) gleicher Meinung: Mai, Sonderabgaben S. 142 f

3) zit.: Mayer, Verwaltungsrecht I S. 315

Anmerkung zur These 5

Die wissenschaftlichen Abhandlungen des Schrifttums und auch die Rechtsprechung betrachten die Ausgleichseinrichtungen entweder nur von der Abgabenseite¹⁾ oder nur von der Ausgabenseite her²⁾, ohne den janusköpfigen Aufbau der Ausgleichseinrichtungen herauszuarbeiten.

Wie bei der Erarbeitung der Tatbestandsmerkmale der Ausgleichseinrichtungen jedoch festgestellt wurde, bestehen die Ausgleichseinrichtungen aber aus einem gesonderten Abgaben- und einem gesonderten Zuschußsystem, die durch eine ordnungspolitische Zwecksetzung und eine rechtliche Zweckbindung der Ausgleichsmittel eng gekoppelt sind. Deshalb bestehen die Ausgleichseinrichtungen immer aus zwei Schuldverhältnissen, welche Geldleistungspflichten beinhalten.

Obwohl sich die Literatur darin einig ist, daß die Zweckbindung der Abgabenerträge keinen Einfluß auf den Systemcharakter einer öffentlichen Abgabe hat³⁾, kommt in der Ausgleichsrechtsprechung und -literatur die Behauptung zum Ausdruck, daß die Zweckbindung in den Ausgleichseinrichtungen von besonderer, abgabensystematisch relevanter Art sei.

So führt das Bundesverwaltungsgericht im Urteil zum Ölmühlenpreisausgleich folgendes aus: "... daß jedenfalls dann, wenn eine untrennbare Wechselbeziehung zwischen der Auferlegung von Belastungen und der Gewährung von Begünstigungen besteht, eine einheitliche rechtliche Beurteilung der gesamten Regelung erforderlich ist..."⁴⁾. Diese Ausführungen bezogen sich jedoch mehr auf die Rechtsgrundlagen des sogen. Ölmühlenpreisausgleichs.

Ähnliche Äußerungen machten aber bereits früher Enno Becker, J. Crisolli, und der Reichsgerichtshof in Strafsachen⁵⁾. Becker führte hierzu aus, daß es die Natur einer Abgabe als Steuer nicht berühre, wie ihr Ertrag verwendet, und ob die Verwendung gesetzlich festgelegt werde. Anders sei dies jedoch dann, wenn zu besonderen Ausgaben, innerlich zusammenhängende Geldauflagen gemacht würden, denn dann sei ein Zweckzusammenhang geschaffen, der mit der Steuernatur nicht vereinbar sei. Warum wird nicht ausgeführt!

In neuerer Zeit formulierte das OVG Hamburg anlässlich der Prüfung des Rechtscharakters der Importausgleichsabgabe, die Zweckbindung möge den 'Steuerzahler' normalerweise nichts angehen. Anders sei dies aber, wenn die im Gesetz selbst hervorgehobene Wechselwirkung zwischen Einnahmen und Ausgaben sich zu einer so engen inneren Zusammengehörigkeit verdichte, wie sie das Importausgleichsgesetz normiert habe⁶⁾.

Der These von der inneren Zusammengehörigkeit der Ausgleichsabgaben und -leistungen

1) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 212 ff; Mai, Sonderabgaben S. 141 ff; Gasser, Steuern ohne Steuerbudget S. 60; u.a.

2) vgl.: Meinhold, Subventionen S. 238; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 260 (m.w.H.); u.a.

3) vgl. die Anmerkungen auf Seite 51, 224

4) zit.: BVerwG, U.v. 21. März 1958 BVerwGE 6, S. 288 NJW 1958 S. 1153

5) vgl.: Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 6 zu § 1; Crisolli, Steuerrecht S. 13 f; RGSt, U.v. 18. Dez. 1923 in: StW 1924 Sp. 385; Poschmann, Die Ordnungssteuern S. 621

6) vgl.: OVG Hamburg, U.v. 21. Jan. 1952 S. 30 (uv.)

kann nicht zugestimmt werden¹⁾, da es im deutschen Finanzrecht eine engere und andere Bindung als die Verwendungsbindung von Abgabenerträgen nicht gibt²⁾. Die Tatsache, daß die Ausgleichsabgaben und -ausgaben innerhalb von Ausgleichseinrichtungen demselben wirtschafts- und sozialpolitischen Zweck dienen, mag zwar der Effizienz der wirtschaftspolitischen Maßnahme förderlich sein, sie ist jedoch rechtlich unerheblich, weil der ordnungspolitische Zweck einer Maßnahme nicht mit deren Rechts- bzw. Abgabensystemcharakter identisch ist. Außerdem gibt es sehr viele Ausgleichseinrichtungen, bei denen nur mit der Verausgabung der Mittel ein bestimmter Zweck verfolgt wird, während die Abgaben lediglich als fiskalische Quellen mangels anderer freier Mittel erhoben werden.

Weiterhin besteht der sogen. "untrennbare, wechselseitige Zusammenhang" bei den Ausgleichseinrichtungen häufig nur in der Theorie, nicht jedoch in der wirtschafts- und sozialpolitischen Wirklichkeit, weil es eine ganze Reihe von Ausgleichseinrichtungen gibt, die

a) aufgelöst wurden und bei welchen die "überlebende" Leistungsseite durch allgemeine Mittel finanziert werden bzw. wurden

1. so die Familienlastenausgleichseinrichtungen, deren Kindergeldzahlungen zunächst durch die Unternehmer über die Ausgleichskassen finanziert wurden, während heute das Kindergeld aus dem Bundeshaushalt geleistet wird;
2. so die Stilllegungsaktion des Rationalisierungsverbandes des Steinkohlenbergbaus, nach dessen Tätigkeitseinstellung weitere Mittel für Stilllegungen aus Bundesmitteln über die Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlereviere GmbH, gewährt werden;

1) "Der Zweck der Verwendung von Ausgleichsabgaben braucht im Zeitpunkt der Erhebung noch nicht festzustehen. Die Verwendung braucht sich nicht auf diejenigen Wirtschaftszweig oder diejenige Wirtschaftsgruppe zu beschränken, von der die Mittel aufgebracht werden." zit.: Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 71

Außerdem wurde und wird der untrennbare Zweckzusammenhang zwischen den Ausgleichsabgaben und -leistungen von der Rechtsprechung und dem Gesetzgeber selbst durchbrochen, so z.B. wenn der Bayrische Verfassungsgerichtshof zum Hebammeneinkommensausgleich ausführt:

"Er hat insbesondere nicht darüber zu entscheiden, ob es aus sozialen Gründen angemessener erscheint, die erforderlichen Mittel dem allgemeinen Steueraufkommen zu entnehmen." zit.: BayVerfGH, E.v. 11. Jan. 1965 NJW 1965 S. 1974

2) "Sollten etwa nur diejenigen Steuern, die unwirtschaftlichen Zwecken dienen, Steuern heißen, alle übrigen aber, deren Verwendungszweck uns in wirtschafts- und sozialpolitischer Bedeutung heilsam erscheint, aus dem Katalog der Steuern gestrichen werden?" zit.: Mann, Staatswirtschaft unserer Zeit S. 26

"Bei einer Steuergruppierung muß ein Merkmal, das im Wesen der Steuer selbst gelegen ist, zugrundegelegt werden. Das Merkmal der Ertragsverwendung scheidet daher als Systematisierungsgrundlage aus." zit.: Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 18

"Sobald man jedoch die Frage diskutiert, in welcher Weise der Ertrag einer Steuer verwendet werden soll, tritt man aus dem Rahmen der Steuerlehre heraus und begibt sich in ein anderes Teilgebiet der Finanzwissenschaft." zit.: Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern S. 2;

ähnlich: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 31; Friedrichs, Zwecksteuern und Rücksichtssteuern S. 625; Vogel, Nichtfiskalische Besteuerung S. 12; u.a.m.

3. so die Hebammeinkommensausgleichseinrichtungen, die heute ausschließlich aus Mitteln der Länder und Kreise finanziert werden, während die sogen. Abführungs-pflicht gänzlich eingestellt wurde;
 4. so auch schon die Ehestandsdarlehen bzw. -beihilfen des Dritten Reiches;
- b) bei welchen die Ausgleichseinrichtung in einem derart überwiegendem Maße durch Zuschüsse aus den Staatshaushalten mitfinanziert wird, daß von einer sogen. untrennbaren Wechselbeziehung nur sehr bedingt gesprochen werden kann.
1. so z.B. beim sogen. Ölmühlenpreisausgleich, welcher in der Realität fast ausschließlich durch öffentliche Zuschüsse finanziert wurde, so daß die untrennbare Wechsel-seitigkeit eher eine leere Formel, als der wirtschaftliche Kern dieser Ausgleichs-einrichtung war;
 2. bei der Rationalisierungskasse des deutschen Steinkohlenbergbaus, die ihre Stilllegungs-prämien zu 50 % durch Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln des Bundes bekam (vgl. § 13 RatFG);
 3. die Betriebsauflage der Branntweinwirtschaft von 1909, für deren Absatzprämien ebenfalls Zuschüsse aus dem allgemeinen Branntweinsteueraufkommen gewährt wur-den;
 4. die Rentenversicherung der Sozialversicherung, während bei der Arbeitslosenversiche-rung eine Mitfinanzierung des Bundes möglich ist;
 5. die Importausgleichseinrichtung von 1949, die ganz erheblich bezuschusst werden mußte;
 6. der Lastenausgleich in seinen Anfangsjahren, welcher aus allgemeinen Mitteln der Länder und des Bundes und aus der Vermögensteuer mitfinanziert wurde;
 7. die Mühlenstilllegungskasse, bei welcher z.Zt. Pläne im Gange sind, Bundesmittel anzufordern;
 8. eine Überbrückungshilfe erhalten auch die Rückversicherungen der Lohnfortzahlungs-pflichtigen Kleinbetriebe.

Ferner erscheint es logisch nicht rechtfertigbar, wenn man zwei juristisch einwandfrei de-finierten, abgrenzbaren und damit selbständigen Schuldverhältnissen, deren Geldvolumen durch einen öffentlichen Haushalt verwaltet wird, die systematische Tatbestandsmäßigkeit nur deshalb verweigern möchte, weil diese in gleicher ordnungspolitischer Sache hintereinan-dergeschaltet werden sollen bzw. worden sind. Wirtschaftspolitisch gleichgerichtete innere Zusammenhänge zwischen einer Geldaufbringungsverpflichtung und der Verwendung dieser Mittel beeinträchtigen die Rechtsnatur eines solchen Schuldverhältnisses überhaupt nicht¹⁾. Zum einen ist der Zweck einer Sache nicht die Sache selbst, und zum anderen ist es das Wesensmerkmal jeder Verwendungsbindungsklausel, daß man bereits bei der Abgaben-erhebung die ordnungspolitische Verwendung der betreffenden Gelder kennt, womit solche Maßnahmen ja häufig politisch gerechtfertigt werden.

Außerdem ergaben sich bei der Festsetzung und Auszahlung der Ausgleichsleistungen in der Praxis häufig technische Schwierigkeiten, die zu erheblichen Verzögerungen geführt haben,

1) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 145; Friedrichs, Zwecksteuern und Rücksichtssteuern S. 626; Gasser, Steuern ohne Steuerbudget S. 60

so z.B. bei der Schrottausgleichskasse der Montan-Union¹⁾, dem Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich, die nicht nur gegen die gewünschte wirtschaftliche Effizienz dieser Maßnahmen, sondern auch gegen den sogen. untrennbaren Zusammenhang von Ausgleichsabgabe und Ausgleichsleistung, sprechen.

Entscheidend für den Systemcharakter einer öffentlichen Abgabe oder Ausgabe ist lediglich die Erfüllung der oben ausgearbeiteten Tatbestandsmerkmale, womit noch nichts über die Rechtmäßigkeit einer solchen Ab- oder Ausgabe gesagt ist, während die den Ausgleichseinrichtungen inhärente Zweckbindung kein abgaben- oder ausgabensystematisches Kriterium ist. Auch die Frage, in welchen Topf die Gelder hinein- und wieder herausfließen, ist nicht von abgabensystematischer Bedeutung, was in den Ausführungen über das Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" deutlich bewiesen wurde.

Anmerkung zur These 6

Die Art und Weise der Erhebung, Verwaltung und Ausschüttung der Ausgleichsmittel kann und darf auf den Rechtscharakter, entgegen mancher Schrifttumsmeinung²⁾, der Ausgleichsabgaben keinen Einfluß haben. Wie das Bundesverfassungsgericht selbst entschieden hat, ist die Qualifizierung einer Abgabe als Steuer im Sinne des Grundgesetzes und damit jeder Abgabe schlechthin, nicht dadurch ausgeschlossen, "daß sie nicht von den Finanzämtern und dem Finanzministerium, sondern von den Landwirtschaftsämtern und dem Landwirtschaftsministerium verwaltet wird"³⁾. Abstrakter ausgedrückt bedeutet die materielle Aussage dieser Rechtsprechung, daß die Art und Weise der Verwaltung von Abgaben, auch wenn sie gegen die Verwaltungshoheitsregelungen des Grundgesetzes (Art. 87, 108) verstößt, auf die abgabensystematische Einordnung der öffentlichen Abgaben keinerlei Einfluß hat und haben darf, eine Erkenntnis, die schon an anderen Orten bewiesen wurde⁴⁾.

Die in vielen Fällen nicht finanzbehördliche Verwaltung der Ausgleichsabgaben schließt also die fiskalische Abgabennatur dieser Geldleistungspflichten nicht aus; sie ist allenfalls rechtswidrig. Dies ist eine normative Frage, die offengelassen werden muß, weil die Grundfrage des Problems, ob auch Nichtfinanzbehörden öffentliche Abgaben verwalten dürfen, bislang im Schrifttum überhaupt noch nicht erörtert wurde.

Schließlich ist es noch ein letztes Argument, welches den fiskalischen bzw. finanzrechtlichen Charakter der Ausgleichsabgaben beweisen hilft, nämlich der Systemcharakter der Ausgleichsausgaben.

Die Ausgleichseinrichtungen sind nach den Begriffsbestimmungen der Literatur⁵⁾ etwas ganz Formales, nämlich eine systematische, ordnungszweckorientierte Verknüpfung von Ausgleichsabgaben mit dem aus dem Finanzmittelaufkommen gespeisten Ausgleichsausgaben (bzw. -leistungen). Diese Ausgleichsausgaben der Fonds werden von der Literatur fast

1) vgl.: Steindorff, *Finanzielle Einrichtungen* S. 440

2) vgl.: Bühler, *Lehrbuch I* (1) S. 4; Weber, *Dienst- und Leistungspflichten* S. 89; u.a.m. und auch die Rechtsprechung

3) zit.: BVerfGE 7, S. 252

4) vgl. die Ausführungen zum Kriterium "öffentliches Gemeinwesen" auf Seite 101

5) vgl. die Ausführungen auf Seite 1 ff

durchweg als Subventionen¹⁾, also als eine finanzrechtlich "normale" Ausgabenart angesehen, wenn auch einige wenige Autoren der Überzeugung sind, daß die Ausgleichsabgaben keine Subventionen, sondern eine Ausgabenart eigener Prägung seien, was jedoch von der unterstellten Subventionsdefinition abhängt, über welche bislang noch diskutiert wird. Verschiedentlich werden in den Ausgleichsausgaben auch Entschädigungen²⁾ und Sozialleistungen³⁾ gesehen, während die Tatsache, daß Versicherungen auch Ausgleichseinrichtungen sind und manche "Versicherungen" keine Versicherungen, sondern Ausgleichseinrichtungen i.e.S. sind, übersehen wird.

Wie dem auch sei, da die Frage der systematischen Einordnung der Ausgleichsausgaben im Rahmen dieser Arbeit nicht gelöst werden kann, muß man sich im Augenblick noch mit der Feststellung von Zacher, die sich auf die Begriffsbestimmung und Abgrenzung von Subvention und Ausgleichsausgabe bezieht, abfinden. "Wo - wie im Rahmen von Ausgleichsgemeinschaften - Abgabeaufkommen vor allem über Hilfsfisci gebunden in Subventions-

1) So, für alle oder einzelne Ausgleichsabgaben:

Kuhn, Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft S. 40, 51 ff; Müller, Die Binnenschiffahrt S. 116; v. Beckerath, Ordnungspolitik in der Montan-Union S. 79; Hopstein, Das Sanierungsprogramm der deutschen Mühlenwirtschaft S. 43; Böker, Agrarsubventionen S. 32, 34; Sieber, Subventionen S. 46; Boecker, Stickstoffsubventionen S. 74; Hansmeyer, Finanzielle Staatshilfen S. 140, 151; Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, S. 468 ff, 502; Koppensteiner, Subventionsverbot S. 91; Janknecht, Rechtsform der Subventionierungen S. 7, 11; Pöttgen, Wirtschaftsförderung durch Subventionen S. 40, selbst LAG sei Subvention; Hamann, Milch- und Fettgesetz Anm. 4 a zu § 12; Götz, Wirtschaftssubventionen S. 47; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 260; Schmidt-Rimpler, Wirtschaftsrecht S. 725; Wessels, Subventionen Sp. 5322 (gespaltene Meinung); Reuter, Das Recht der staatlichen Ausfuhrförderung S. 108; Schlottke, Subventionen S. 4; v. Radiis, Die deutsche Außenhandelspolitik S. 137; Ipsen, Rechtsgutachten Fettwirtschaft S. 19; Rinck, Wirtschaftsrecht Anm. 505; Zuleeg, Rechtsform der Subventionen S. 35; Janknecht, Rechtsform der Subventionierungen S. 7, 11; Schug, Die deutsche Milchmarktordnung S. 365 ff; Köttgen, Fondsverwaltung S. 66; Ipsen, Verwaltung durch Subventionen S. 286;

Weides, Europäisches Subventionsverbot S. 296 "parafiskalische Subventionen"; Steindorff, Sonderlasten und Subventionen S. 634 f; Donandt, Finanzhilfen der EGKS S. 2; Meier-Greve, Die Finanzhoheit der Montan-Union S. 87; Müller, Die Binnenschiffahrt S. 116; Winter, Fondsverwaltung S. 14, 53; Lenzen, Subventionen S. 3 "Ausgleichssubventionen";

"Diese (inneren) 'Transferzahlungen' gehen zumeist als Sozialleistungen an die Individuen, aber auch als Subventionen an die Betriebe." zit.: Schiller, Wirtschaftspolitik S. 225;

"Der Staat pflegt ja auch in den Fällen, in denen er zu Lasten einer Gruppe einer anderen besondere Vorteile planmäßig zuführt, mit Subventionen den Ausgleich herzustellen." zit.: Reinhardt, Inhalt und Schranken des Eigentums S. 37; u.a.m.; BVerwGE 6, S. 244, 285; 7, S. 62; Württ.-Bad. VGH, Verw.Rspr. 5 S. 773; OVG Hamburg, U.v. 21. Jan. 1952 S. 28; Hess. VGH, U.v. 24. Sept. 1964 (uv.) S. 4

Gegen Subventionsbegriff, jedoch meist unbegründet (reine Behauptungen), da der Subventionsbegriff ungeklärt ist: Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425; Jung-Schulz, Die neue Ausgleichsregelung S. 47; Eppe, Subventionen und staatliche Geschenke S. 47 ff; Unkelbach, Bindung des Gesetzgebers S. 29

2) so: Weber, Rechtsgutachten TWEA S. 18 "Enteignungsentschädigung"; Mücke, Die Molkereiwirtschaft in der BRD S. 429; Scheuner, Die staatliche Intervention S. 41 für Stilllegungprämien; Hamann, Vorteilsausgleichung im Wirtschaftsrecht S. 2816 ff; Katzenstein, Vorteilsausgleichung im Wirtschaftsrecht? S. 84; u. die gesamte Lastenausgleichs-
./.

leistungen übergeführt werden, verschmilzt jedoch die Problematik¹⁾).

Trotzdem kann festgestellt werden, daß die Literatur die Ausgleichsausgaben trotz ihres schillernden Charakters und der bislang noch nicht geglückten Systematisierung der öffentlichen Ausgaben, zu den ganz gewöhnlichen Ausgaben der öffentlichen Finanzwirtschaften rechnet.

Dies bedeutet aber in der Konsequenz, daß die Abgaben, mit denen dank der bestehenden Zweckbindung fiskalische Ausgaben finanziert werden, ebenfalls fiskalischer Natur sein müssen.

Nachdem nun von der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts zum Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben nicht mehr viel übrig geblieben ist, nämlich außer der Erkenntnis, daß sie auf unsystematischen Begriffen aufbaut, gar nichts, müßte man eigentlich zu dem Schluß kommen, daß die Auffassung von Mai, Gasser, Koppensteiner u.a., welche die Ausgleichsabgaben zu den Steuern rechnen oder als steuerähnliche Abgaben betrachten wollen, die richtige sei, da ja die Ausgleichseinrichtungen den Abgabepflichtigen in der Regel keine wirtschaftlichen Vorteile verschaffen, weil diese nach dem Ausgleichsprinzip eben "ungleichgewichtig" umverteilen sollen.

Die obige Meinung ist zu undifferenziert, weil sie alle Ausgleichsabgaben über einen Kamm scheren möchte, was nicht richtig sein kann. Die Grundfrage aller Ausgleichsabgaben, ob diese Zwecksteuern, Beiträge oder eine sonstige Abgabenart sind, muß von Fall zu Fall untersucht werden, wenn sich dabei natürlich verschiedene Ausgleichsabgaben zu Gruppen zusammenfassen lassen.

Literatur

3) Siehe die Ausführungen zur Sozialversicherung und Kindergeld, Seite 328 ff, 353 ff

1) zit.: Zacher, Verwaltung durch Subventionen S. 322

3. Teil - Einordnung einiger repräsentativer und umstrittener Ausgleichsabgaben in das oben entwickelte System der öffentlichen Abgaben

1. Der Rechtscharakter der Industriebelastung und der Aufbringungsumlage

Über den Rechtscharakter der Industriebelastung und der Aufbringungsumlage wurde zunächst recht unterschiedlich geurteilt.

Die Kommentatoren behandelten die Frage meist im Rahmen der Erörterung von Bilanzierungsvorschriften, in welchem es darum ging, ob die Industrie-"last" bilanziert (passiviert) werden müsse oder nicht, was jedoch durchweg abgelehnt wurde. Die Belastung sei keine Kapitalschuld i.e.S., sondern habe wirtschaftlich betrachtet den Charakter eines Zuschlags zur Vermögensteuer¹⁾, bzw. sei eine Last der Verzinsung und Tilgung eines haftenden Kapitals, aber keine unmittelbare Kapitallast²⁾, weshalb der Aufbringungsumlage zunächst selten ausdrücklich Steuercharakter zugebilligt wurde³⁾.

In der übrigen Literatur bezeichnete Apelt u.a. die Industriebelastung als eine Verbandslast, eine Auffassung, die auch bei anderen Autoren Anklang fand⁴⁾.

1) vgl.: Rosendorff, Die Belastung der deutschen Industrie S. 37

2) so die überwiegende Meinung der Literatur; vgl.:

Koppe, Die neuen Industriebelastungsgesetze Vorb. zu § 1 S. 45 "... einer Vermögenssteuer ähnlich..."; Lion, Die Industriebelastungsgesetze Anm. 3 zu § 1 "... steuerähnliche Verbindlichkeit..."; Keichel, Die Durchführung der Industriebelastung S. X "... die Belastung ist also eine mit Amortisation ausgestattete Rentenlast..."; Geiler, Industriebelastung nebst Aufbringungsgesetz Anm. zu § 1 AbG "steuerähnliches Rechtsgebilde"; Ball-Koppe, Die Industriebelastung S. 199 "... realsteuerartig..."; Schoenthal, Industriebelastungsgesetze S. 6 f; Hoffmann, Industriebelastung und Aufbringungsgesetz S. 1316; Höpker, Industriebelastungsgesetze Anm. 3 zu § 1; Hoffmann-Martin, Die Industriebelastungsgesetze S. 16; u.a.m.

"Ob die Aufbringungsleistungen Steuern im Sinne der Abgabenordnung sind, kann zweifelhaft sein. Die Aufbringungsleistungen bezwecken nicht unmittelbar die Erzielung von Einkünften für das Reich, sondern sie fließen der Bank für Industrieobligationen und dann den Reparationsgläubigern zu. Sie sind eine zu einem Sonderzweck erhobene Abgabe, die sich von den eigentlichen Steuern im wesentlichen nur dadurch unterscheidet, daß sie zur Sicherstellung ihrer Verwendung an eine Körperschaft abgeführt wird. Deshalb ließe sich sehr wohl die Auffassung vertreten, daß die Aufbringungsleistungen Steuern sind, und zwar Steuern die zugunsten des Reiches erhoben werden..." zit.: Seweloh, Das Gesetz zur Aufbringung der Industriebelastung zit.: S. 32, 33 Anm. 1 zu § 1

3) so: Reichardt, Industriebelastung Anm. 10 zu § 1 IBG S. 25 / Anm. 2 zu § 1 AbG S. 163 "... eine neue Steuer..."

"Aus der Struktur des Schuldverhältnisses wurde zum Teil gefolgert, daß die Zwangsabgaben der Industrie keine Steuern im eigentlichen Sinne wären. Lassen wir diese terminologische Streitfrage hier beiseite! Dem Finanzpolitiker kommt es in erster Reihe darauf an, daß sie wie Steuern wirken. Das Schuldverhältnis spielt nur eine Nebenrolle; es war eine Kunstform, um einen Rechtsanspruch auf Annuitäten begründen zu können. Die Zwangsabgaben der Industrie wirken wie eine zusätzliche Gewerbesteuer." zit.: Mann, Deutsche Finanzwirtschaft S. 84

4) vgl.: Apelt, Das Rechtsinstitut der öffentlichen Last und die Industriebelastung S. 125 ff; Fleiner, Institutionen S. 419; Ipsen, Gesetzliche Indienstnahme Privater für Verwaltungsaufgaben S. 154 f; Merk, Steuerschuldrecht S. 4; Höpker, Industriebelastung S. 256

Bühler klassifizierte die Aufbringungsumlage zunächst auch nicht als echte Steuer, sondern als Sonderabgabe i.S.S.¹⁾, führte jedoch später aus: ... "Mag man der Abgabe den Namen Steuer verweigern - sie wird als solche wirken... genauso, wie das mit der Aufbringung von 1924 ging, die als Sonderabgabe für Reparationszwecke anging, aber ab 1936 nichts anderes als eine zusätzliche Vermögenssteuer... war"²⁾.

Man sprach von einer Staatsschuld, die privatisiert worden sei³⁾, während Wacke die Industriebelastung als eine "Zwangsanleihe in umgekehrter Form" deklarierte⁴⁾.

Ball und E. Becker sahen in der Aufbringungspflicht zunächst nur eine steuerähnliche Abgabe, wobei Becker u.a. diese Abgabe später jedoch als eine echte Steuer bezeichnete⁵⁾.

Der Reichsfinanzhof sprach zunächst nur von einer realsteuerartigen Abgabe, von einem "Anhängsel zur Vermögensteuer", von einer "Sonderabgabe auf das Betriebsvermögen"⁶⁾, entschied sich jedoch dann zu einer klaren Lösung und bezeichnete diese Geldleistungspflicht als eine Reichssteuer, die realsteuerlichen Charakter trage, eine Auffassung, die er gegen verschiedene Gegenmeinungen der Literatur in seinem bereits zitierten Gutachten vom 31. März 1933 ausführlich begründete⁷⁾.

Zu Recht, weil die Aufbringungsumlage eine gegenleistungsunabhängige Abgabe war, die ausschließlichen den sogen. Finanzaufbringungszweck verfolgte, wobei die Tatsache, daß die Mittel an eine Person des Privatrechts flossen (Industriebank-AG) rechtssystematisch bedeutungslos, wenn auch verfassungsrechtlich (Haushaltsgrundsätze) problematisch war.

Als sich der Reichsfinanzhof zum Steuercharakter der Abgabe bekannt hatte, bekehrte sich die abweichende Literatur durchweg und fand zu einer seltenen begrifflichen Harmonie⁸⁾.

1) vgl.: Bühler, Lehrbuch I S. 2

2) zit.: Bühler, Die Soforthilfe-Abgaben S. 16; ders., Steuerrecht I (2) S. 18 "echte Steuer"; aber: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 60 "Neunzehntelsteuer"

3) vgl.: Mann, Deutsche Finanzwirtschaft S. 84

4) zit.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 24; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 22

5) vgl.: Ball, Steuerrecht S. 269; Becker, Die Reichsabgabenordnung (5) Anm. 3 zu § 1; (7) Anm. 7, 14 zu § 1

6) vgl.: RFH, U.v. 6. Juni 1928 - RFH Bd. 23, S. 339
RFH, U.v. 19. Nov. 1931 - RFH Bd. 29, S. 353

7) vgl.: RFH Bd. 18, S. 33 ff und die Ausführungen auf Seite 105 f

8) "Diese Sonderbelastung unterscheidet sich, abgesehen von den Umständenlichkeiten, die sie in der Gesetzgebung mit sich bringt, ... in keiner Weise von der gewöhnlichen Besteuerung." zit.: Bericht des "Ausschusses von unabhängigen Finanzsachverständigen" v. 7. Juni 1929, zit.: nach Biedermann, Das Aufbringungsgesetz S. 15 f
"Es ist zwecklos, von einer steuerähnlichen Verbindlichkeit zu reden, wenn man keinerlei Unterschiede gegenüber einer reinen Steuer feststellen kann." zit.: Jaschik, Investitionshilfe und Aufbringungsumlage S. 10; ähnlich: Crisolti, Steuerrecht S. 13; Biedermann, Das Aufbringungsgesetz S. 21 ff; Keil, Staatliche Zwanglenkung S. 32 f; Mai, Sonderabgaben S. 76; v. Pistorius, Unser Steuerrecht II S. 156; Jahn-Arlt-Boethke-Hepp, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1; Jahn, Grundriß des Steuerrechts S. 71; Jessen, Finanzwissenschaft S. 138; Hensel, Steuerrecht S. 11; Metz, Steuerrecht S. 2; Riewald, Reichsabgabenordnung Anm. 2 zu § 1 AO; Jellinek, Verwaltungsrecht S. 395; weiterhin AA.: Niemann, Finanz- und Steuerrecht S. 22 "Sonderabgabe"; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 60 "Neunzehntelsteuer"

II. Der Rechtscharakter der Lastenausgleichsabgaben

Zwar nicht heftig, aber doch umstritten, ist auch der Systemcharakter der Lastenausgleichsabgaben, die entweder zu den Sonderabgaben¹⁾ oder zu den Steuern²⁾ gerechnet werden, wie dies heute die h.L. und die Rechtsprechung tut, die richtigerweise an der Tatsache, daß die Lastenausgleichsabgaben "primär sozialpolitischen" Zwecken dienen und in einen Sonderfonds fließen, keine steuerfeindlichen Merkmale mehr erblicken.

Neben dieser Grundfrage ist aber auch noch die Frage nach der Steuerart der verschiedenen Lastenausgleichsabgaben heftig umstritten, was nur deshalb nicht so sehr publik wurde, weil in den Artikeln 106, 108 GG die Lastenausgleichsabgaben gesondert aufgeführt sind (aufgrund einer GG-Änderung), so daß ein Kompetenzstreit nicht ausbrechen mußte.

Während bei der Hypothekengewinn- und der Kreditgewinnabgabe die Meinungen zwischen den Entscheidungsalternativen verzinsungs- und tilgungspflichtige Kapitalschuld³⁾ oder einmalige Vermögensabgabe auf einen Vermögenszuwachs bzw. eine Vermögenswertsteigerung⁴⁾ geteilt sind, ist die Wahl bei der Vermögensabgabe noch schwieriger. Diese

1) so:

Mattern-Meßmer, Reichsabgabenordnung... Anm. 65 zu Art. 105 GG; Gmelin, Die Auswirkungen der Vermögensabgabe S. 8 f; "Neunzehntelsteuer" Bühler, Steuerrecht (2) I S. 18, II S. 223; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 61; Sozialenquete S. 61; Tredup, Lastenausgleich Sp. 3725 "kein Steuergesetz"; Eckhardt-Labus, Steuerrecht S. 10 "Zweckabgabe"; Schulze-Brachmann-Meilicke-Georgi, Lastenausgleichsgesetz Anm. 1 zu § 203 "Die Ausgleichsabgaben werden den Steuern gleichgestellt." "Verfechter gegenteiliger Auffassung bestreiten unter anderem, daß die LA-Abgaben nicht zur Erzielung von Einkünften i. S. von § 1 AO auferlegt seien; sie seien vielmehr eine in § 1 AO nicht aufgeführte Abgabe, die Vorteile eines Teils der Bevölkerung gegenüber dem übrigen Teil ausgleichen solle." zit.: Kühne-Wolff, Lastenausgleich Anm. 1 zu § 203

2) so: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 6 zu § 1; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 3 zu § 1; Meilicke, Steuerrecht S. 44; Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes über einen Allgemeinen Lastenausgleich S. 718; Weddigen, Grundsätzliches zum Lastenausgleich S. 527; Fauser-Käss, Lastenausgleich S. 150, 174, 225; Hopf-Littmann, Lastenausgleich I Einf. zu §§ 16 - 90 S. 24; Kühne-Wolff, Die Gesetzgebung über den Lastenausgleich, Vorbem. S. 71, Anm. 1 zu § 203; Harmening, Lastenausgleich I Anm. 2 zu § 16 S. 3, Vorbem. zu § 91 S. 2; Meilicke, Steuerrecht S. 44; Horowski, Die Abgaben zum Lastenausgleich S. 95; Conrad, Lastenausgleich zit. S. 162 "Die Ausgleichsabgaben sind Abgaben besonderer Art und gehören begrifflich zu den Steuern."

BVerfGE 2, S. 237; 12, S. 177, 180; 15, S. 328; 16, S. 276; 18, S. 441; 23, S. 288, 294; 21, S. 217

BFH, U.v. 7.2.1958

BStBl. 1958 III S. 157

BFH, U.v. 18.4.1958

BStBl. 1958 III S. 250

BFH, U.v. 26.4.1963

BStBl. 1963 III S. 413

BFH, U.v. 10.5.1963

BStBl. 1963 III S. 415 u.a.m.

3) so: Sieben, Die Lastenausgleichsabgaben S. 36, 61; Gmelin, Die Auswirkungen der Vermögensabgabe S. 12; BVerfGE 21, S. 217

4) so: Steinhardt, Der Lastenausgleich in der BRD, S. 80; Hopf-Littmann, Lastenausgleich (Kommentar) II S. 429; Harmening, Lastenausgleich (Kommentar) I Vorbemerkung zu §§ 91, 161

wird von der Literatur als einmalige Vermögensabgabe¹⁾, als verzinsungs- und tilgungspflichtige Kapitalschuld²⁾, als Rente bzw. verrentete Kapitalschuld³⁾ und als laufende Vermögenssteuer⁴⁾ bezeichnet; Meinungen, die insbesondere bei der Erörterung von Bilanzierungs- und Passivierungsfragen aufgeworfen wurden und die, wie die Diskussion und einige spezifische Arbeiten ergeben haben, sich auch nicht definitiv klären lassen, weil die Lastenausgleichsgesetzgebung in einer besonderen Art von Genialität in diesem Punkt unklar geblieben ist. "Als öffentliche Schuld besonderer Art hat die Vermögensabgabe den Charakter einer Steuer. Wenn trotzdem von einer Rentenschuld gesprochen wird, so widersprechen die Bestimmungen einander"⁵⁾.

III. Der Rechtscharakter der sogen. Aufbringungspflicht der Investitionshilfe-Kredit-einrichtung

Die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft hat bezüglich ihres Rechtscharakters und ihrer Verfassungsmäßigkeit eine der heftigsten Diskussionen ausgelöst, die wohl je in der Geschichte der allgemeinen deutschen Finanzrechtslehre über eine Abgabe geführt wurde. Außerdem bildet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Investitionshilfe das Fundament für die gesamte Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgerichts zu den sogen. nichtfinanzrechtlichen Abgaben des Wirtschaftslenkungs- bzw. -verwaltungsrechts, welche im Rahmen dieser Arbeit ja einer besonders kritischen Würdigung unterzogen werden soll. Ferner ist die juristische Auseinandersetzung um die Investitionshilfe auch heute noch von aktuellem Interesse, weil sie die heute noch bei allen wirtschaftslenkenden Abgaben anzutreffende Unsicherheit in der rechtlichen Qualifizierung dieser Abgaben deutlich widerspiegelt⁷⁾. Deshalb wird im folgenden der Katalog der Meinungen von Wissenschaft, Rechtsprechung und Praxis in einem etwas umfangreicheren Rahmen dargestellt, um ein weiteres Mal zu beweisen, auf welch unsicheren Sandboden die Rechtsprechung ihr Gebäude von den nichtfinanzrechtlichen Ausgleichsabgaben aufgebaut hat.

- 1) so: Kühne-Wolff, Die Gesetzgebung über den LAG I Vorbemerkung S. 71; Harmening, Lastenausgleich I Anm. 2, 4 zu § 16; Hopf-Littmann, Lastenausgleich I, Einführung zu §§ 16 - 90 S. 24, 29; Sieben, Die Lastenausgleichsabgaben S. 25; Institut der Wirtschaftsprüfer, Die Behandlung der Lastenausgleichsabgaben bei der Rechnungslegung der Unternehmen, DB 1951 S. 259 f; u.a.m.
- 2) Sturm, Lastenausgleichs-Vermögensabgabe, eine Kapital- oder Rentenschuld BB 1952 S. 717
- 3) so: Gmelin, Die Auswirkungen der Vermögensabgabe S. 7; Karoli, Mathews, Lastenausgleich und Jahresabschluß, RLAG 1954 S. 6; Lastenausgleichs-Ausschuß, Ausschußbericht zur Drucksache Nr. 3300 S. 10 f; Kleinknecht, Die Vermögensabgabe S. 86; Bühler, Die Soforthilfe-Abgaben S. 16
- 4) so: Steinhardt, Der Lastenausgleich in der BRD S. 87
"Vermögenssteuer, die auf statischer Grundlage erhoben wird": Bühler, Steuerrecht II, 2. Auflage S. 231
- 5) zit.: Eßer, Gesetz über den Lastenausgleich, Bonn 1952 S. 85
- 6) für Verfassungswidrigkeit einzelner Lastenausgleichsabgaben außerdem: Eßer, Währungsgewinnabgaben, insbesondere Obligations- und Kreditgewinnabgabe im allgemeinen Lastenausgleich, Bonn 1951 S. 31 ff; Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 100; u.a.
- 7) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 201

Das Investitionsgesetz bezeichnet die Abgabe als "Beitrag", welche durch eine "öffentlich-rechtliche Aufbringungsverpflichtung" begründet werde (§§ 1, 5 IHG)¹⁾. In der Regierungsbegründung²⁾ wird ausgeführt, daß die Investitionshilfe keine Steuer, sondern eine Umlage bzw. eigenständige öffentlich-rechtliche Verpflichtung sei.

1. Die Auffassungen der Literatur

Hübschmann-Hepp-Spitaler³⁾ sehen in der Investitionshilfeabgabe keine Geldleistungspflicht, sondern eine Naturalleistungspflicht. Maßgebend sei bei der Investitionshilfe die Verpflichtung zur Zeichnung von Wertpapieren, obwohl sie die Investitionshilfe als eine Zwangsanleihe ansehen.

Nach Giese handelte es sich bei der Investitionshilfe um eine hoheitlich normierte Umlage, die sich von einer Steuer insbesondere dadurch unterscheide, weil sie auf Beschluß des Gemeinschaftsausschusses der gewerblichen Wirtschaft zustandegekommen sei; dies genügt nach Giese "zur Annahme der Freiwilligkeit" der Leistung⁴⁾. Der Staat habe lediglich legislative und administrative Beihilfe zur Durchführung der Investitionshilfe geleistet; sie sei nach alledem überhaupt keine Abgabe im technischen Wortsinne, sondern eine abgabenähnliche Geldleistung.

Ähnlich wie Giese äußern sich auch die "regierungstreuen" Kommentare zum Investitionshilfegesetz, in welchen ausgeführt wird, daß der Gesetzgeber alles unternommen habe, um der Investitionshilfe den Rechtscharakter einer Steuer zu nehmen⁵⁾. Bei der Investitionshilfe handle es sich um eine "Sonderumlage" auf privatwirtschaftlicher Linie bzw. Ebene, der, um sie als Steuer qualifizieren zu können, außerdem das Merkmal der "Unentgeltlichkeit" fehle.

Eine beinahe identische⁶⁾ Auffassung, welche die Investitionshilfe auch noch im "außer-

1) Wobei der Beitragscharakter der Investitionshilfeabgabe in der Literatur allgemein verneint wird. vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 305; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 2; Giese, Investitionshilfe und Grundgesetz S. 17; u.a.m.

2) vgl.: Regierungsentwurf (mit Begründung) vom 7. Juli 1951, DBT. 1. WP 1949 Drucksache Nr. 2450 S. 12

3) vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 7, 22, 23 zu § 1; so auch: Barske, Reichsabgabenordnung (4) S. 4

4) zit.: Giese, Investitionshilfe und Grundgesetz S. 17

5) vgl.: v. Spindler, Investitionshilfe Anm. 2 zu § 5 S. 47

W. Rau, Die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft S. 15

"Um von vornherein alle Mißverständnisse über den Charakter der Investitionshilfe auszuschließen, muß betont werden, daß es sich hier keinesfalls um eine Steuer handelt, sondern um Beträge, die verzinst und für die Wertpapiere ausgehändigt werden."

Ganser-Georgie, Die Investitionshilfe Anm. 3 zu § 5 S. 69; Gast-Lademann-Meinhold, Gesetz über die Investitionshilfe S. 33; Wittneben-Grieger-Drechsler, Investitionshilfe S. 3; Falk, Investitionshilfegesetz S. 1; Lang, Die Aufbringung der Investitionshilfe S. 30; Wittneben-Höllig, Die Investitionshilfe S. 7

6) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 284 ff; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 22, 239 ff

Die Auffassungen von Ipsen und Huber unterscheiden sich im wesentlichen dadurch, daß Ipsen in der Investitionshilfe eine reine Enteignungsmaßnahme sieht, während Huber von einer nach enteignungsrechtlichen Grundsätzen zu beurteilenden Umlage spricht.

finanzrechtlichen" Bereich der öffentlichen Geldleistungspflichten ansiedeln möchte, vertreten Ipsen und Huber, die mit ihrer Argumentation einige Resonanz beim Publikum erzielen konnten¹⁾.

Nach Ipsen stellt die Investitionshilfe eine Kapitallenkungsmaßnahme dar, die zwar nicht so sehr in ihrer Zielsetzung, um so mehr jedoch in der gewählten rechtlichen Gestaltungsform völlig neuartig und bislang ohne Beispiel sei. Die Investitionshilfe stelle keine Form einer irgendwie gearteten öffentlichen Abgabe dar²⁾ und entziehe sich dem Versuch, sie in präziser Weise in das überkommene System der öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten einzuordnen, zumal sie auch keine Zwangsanleihe darstelle, wie dies sehr häufig in der Literatur ausgeführt werde.

Eine Zwangsanleihe könne die Investitionshilfe deswegen nicht sein, weil Zwangsanleihen den unmittelbaren Finanzbedarf des Staates zu decken haben, während die Investitionshilfe privaten Begünstigten zukomme und deren Kapitalbedarf befriedige³⁾. Außerdem würden die Aufbringungsschuldner nicht wie bei einer Zwangsanleihe Gläubiger des Staates oder anderer öffentlicher Rechtsträger, sondern Zwangsobligationäre oder -aktionäre von Unternehmen der Privatwirtschaft.

Mit dem hinkenden Vergleich "Investitionshilfe - Zwangsanleihe" sei rechtlich Entscheidendes nicht zu gewinnen, zumal der gesetzliche Zwangscharakter der Investitionshilfe ohnehin offen liege und nicht der Zwang an sich, sondern der staatliche Einsatz von Zwang im privaten Drittinteresse juristisch entscheidend und problematisch sei⁴⁾.

Die Investitionshilfe stelle deshalb eine hoheitliche Enteignung von Geld im Drittinteresse dar. Das Investitionshilfegesetz wolle nicht etwas ohne Gegenleistung nehmen, sondern entschädigen, und zum anderen möchte die Investitionshilfe nicht das einen Vermögensteil darstellende Geld wegnehmen und den Begünstigten zuwenden, sondern es möchte diesen nur die Liquidität in Höhe des Geldbetrages verschaffen⁵⁾. Die Aufbringungspflichtigen müßten liquide Mittel gegen illiquide Mittel eintauschen, worin ein enteignungsrechtlicher Eingriff zu Lasten der Aufbringungspflichtigen gesehen werden müsse. Die Verfügungsmacht bzw. Dispositionsposition über Liquidität gehöre zu den "subjektiven Privatrechten vermögensrechtlicher Art"⁶⁾. Wesentlich bei der Investitionshilfe sei nicht, daß der Aufbringungspflichtige Geld zu zahlen verpflichtet sei, sondern

- 1) Zustimmung bei: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 201; Strickrodt, Liquiditäts-Enteignung S. 737; Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung II Sp. 449 "überzeugende Abhandlung".
- 2) Die Steuereigenschaft der Investitionshilfe wird von Ipsen und der überwiegenden Meinung der Literatur deshalb abgelehnt, weil die Abgabepflichtigen Gegenleistungen empfangen würden und die Investitionshilfe nicht den allein zulässigen Steuerzweck der Einkünfteerzielung, sondern der Deckung des Investitionsbedarfs der Engpaßindustrie diene.
„maßgeblich ist vielmehr für den Steuerbegriff, ob das IH-Aufkommen der Erzielung von Bundeseinnahmen dient oder nicht - und eben daran fehlt es bei der IH,...“ zit.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 305
- 3) Wohl in Anlehnung an Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft II (2) S. 87 "Die Ordnungsanleihen hingegen dienen nicht dem Finanzbedarf, sondern sie bezwecken eine anderweitige Verteilung von Geldmitteln in der Wirtschaft."
- 4) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 297, 307
- 5) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 317, 319
- 6) zit.: Ipsen, Rechtsfragen S. 319; Huber, Wirtschaftsverw. II S. 241

die Tatsache, daß er die spezifische aus Geld fließende Vermögensmacht beim Austausch des Geldes gegen zunächst gesperrte Wertpapiere verliere¹⁾). Auch sei nach der Zumutbarkeitstheorie die in concreto festzustellende Schwere und Tragweite des Eingriffs derart, daß das eigentumsrechtlich geschützte Gut in seinem Wesensgehalt angetastet werde, so daß der Enteignungscharakter des Eingriffs durch die Investitionshilfe belegt sei²⁾. Als Entschädigung für den Verzicht der Geldeigentümer auf ihre Liquidität seien die Zinsen anzusehen, die die volkswirtschaftlich übliche Vergütung für die Aufgabe von Liquidität darstellten.

Was Huber und Ipsen an der Investitionshilferegelung bemängeln ist nicht der enteignungsrechtliche Eingriff, sondern die Tatsache, daß die Entschädigungsregelung unangemessen sei, weil die Aufbringungspflichtigen bis zur Zuteilung von Wertpapieren nur mit einer 4 bis 5 % Verzinsung rechnen konnten³⁾, während die Höhe der Entschädigung vom Zeitpunkt der Zuteilung ab im Gesetz selbst nicht mehr geregelt sei, so daß es zu ungleichen Entschädigungs- bzw. Zinsleistungen kommen müsse.

Außerdem liege die Verzinsung von 4 - 5 % wesentlich unter dem Zinssatz, den die Abgabepflichtigen für die Aufnahme von Krediten zu erbringen hätten⁴⁾.

Eine sowohl ihrem Grunde als auch ihrer Höhe nach ungewisse, unbestimmte und ungleiche Entschädigungsregelung könne den sachlichen Anforderungen der Angemessenheit und des Art. 14 Abs. III S. 3 GG nicht genügen, weshalb Ipsen die Einführung einer Zins- bzw. Dividendengarantie als eine korrektere Lösung vorschlägt.

Das Investitionshilfegesetz ist nach Ipsen wegen dieses Mangels jedoch nicht unwirksam, sondern lediglich fehlerhaft⁵⁾, da es ja eine Entschädigungsregelung ins Auge fasse. Im Falle einer nicht angemessenen Entschädigung bzw. Verzinsung sollten die Aufbringungspflichtigen Ansprüche gegen den Staat geltend machen⁶⁾.

Die Mehrzahl der wissenschaftlichen Autoren, die zum Rechtscharakter der Investitionshilfe Stellung genommen haben, sehen in ihr eine Zwangsanleihe⁷⁾.

Forsthoff, Keil u.a.⁸⁾ glauben, in der Investitionshilfe eine Zwangsanleihe eigener Art er-

1) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 319

2) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 323/4; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 236, 240

3) so auch: Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 29 f

4) so auch: Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 28; Strickrodt, Liquiditäts-Enteignung S. 737

5,6) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 325 - 331; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 242

7) vgl.: Hamann, Zweifelsfragen zum Investitionshilfegesetz S. 642

"Diese Regelung läßt sich im ganzen als eine staatlicherseits angeordnete und durchgeführte Anleihemission auf überbetrieblicher Basis bezeichnen, wobei der staatliche Befehl sich auch auf die Bereitstellung der erforderlichen Anleihemittel erstreckt."

Fischerhof, Das Investitionshilfegesetz als Lenkungsgesetz S. 921; Jaschik, Investitionshilfe und Aufbringungsumlage S. 66; Wassermeier, Gedanken zur Investitionshilfe S. 29; Schmolders, Zwangssparen Sp. 6667; Theiß, Die betriebswirtschaftliche Problematik der Investitionshilfe S. 214; Forsthoff, Verfassungsrechtliche Problematik S. 422

8) vgl.: Keil, Staatliche Zwanglenkung S. 58; Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 8 f; Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 201; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 16; Kötter-Ziemer-Siara, Investitionshilfe Anm. 1 zu § 1, ./.

blicken zu müssen, weil das Investitionshilfegesetz kein Zwangsdarlehen zugunsten des Staates, sondern eine Zwangskreditierung zugunsten Dritter beinhalte, wodurch sich die Investitionshilfe vom herkömmlichen Begriff der Zwangsanleihe unterscheide.

Bühler/Strickrodt glauben, die Investitionshilfe unter ihren Spezialbegriff der "Neunzehntelsteuer" einordnen zu können, sprechen jedoch auch von einer Zwangsanleihe, die steuerartigen Charakter trage¹⁾.

Alle diese bis jetzt zitierten Autoren und einige andere mehr²⁾ sind sich jedoch mit der Bundesregierung darüber einig, daß es sich bei der Investitionshilfe um keine Steuer handle, weil sie in ihr entweder eine privatrechtliche und privatwirtschaftliche Solidaritätsaktion, eine Naturalleistungspflicht, eine Maßnahme des Enteignungsrechts, eine Zwangsanleihe gewöhnlicher oder eigener Art erblicken, welche als Abgabebetyp von der Steuer zu trennen sei, wozu meistens noch ausgeführt wird, daß die Investitionshilfe auch deshalb keine Steuer sein könne, weil die Aufbringungspflichtigen Gegenleistungen, nämlich Wertpapiere und Zinsen erhalten hätten, und es außerdem an dem für die Steuererhebung notwendigen Merkmal der "Erzielung von Einkünften" für ein öffentliches Gemeinwesen mangle, da die Investitionshilfe nach §§ 1, 23 IHG ausschließlich zur Deckung des Kapitalbedarfs der Engpaßindustrie erhoben werde bzw. keine Gebietskörperschaft, sondern ein Sondervermögen Gläubigerin der Aufbringungsbeträge gewesen sei²⁾.

Diesen Auffassungen widersprechen jedoch Meilicke und Wacke, welche die Investitionshilfe für eine Steuer ansehen, deren Ansichten jedoch wiederum differieren.

Nach Meilicke müßte man die Investitionshilfe schon allein deshalb als eine Steuer ansehen, weil sie sonst rechtlich nicht haltbar sei. Die Investitionshilfe würde auch dem Merkmal der Erzielung von Einkünften genügen, da es nicht entscheidend sein könne, ob der Bund die Einkünfte für sich erzielen wolle oder die Gelder sofort an die Wirtschaft weitergebe. Die Investitionshilfe sei, obwohl sie auch als Zwangsanleihe angesehen werden müsse, eine Steuer, weil den Aufbringungspflichtigen keine ausreichende Gegenleistung für den Aufbringungsbetrag gewährt werde³⁾.

Wacke bezeichnet die Investitionshilfe als "eine obrigkeitlich auferlegte Zwangsanleihe

§ 5 sprechen von einer öffentlich-rechtlichen Zahlungsverpflichtung eigener Art, die sich dem Versuch entziehe, "sie in präziser Weise in das überkommene System öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten einzuordnen"; wirtschaftlich betrachtet sei sie jedoch eine Zwangsanleihe.

1) Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 61, 121, II S. 208

2) vgl.: Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 66 zu Art. 105 GG "Mittel der staatlichen Kreditlenkung"; Kühn, Reichsabgabenordnung Anm. 2 f zu § 1; Mai, Sonderabgaben S. 89; Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 201; Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung II Sp. 449; Jaschik, Investitionshilfe und Aufbringungsumlage S. 66; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 93; Scheuner, Die staatliche Intervention S. 39; Spangemacher, Steuern und andere Abgaben S. 773; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 57; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 7, 23 zu § 1; Bühler, Bonner Kommentar Anm. II 1 zu Art. 105 GG; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 166; Hamann, Zweifelsfragen zur Investitionshilfe S. 642; Forsthoff, Ergänzungsgutachten S. 5; Rinck, Wirtschaftsrecht Anm. 265; Rinck-Leibholz, Grundgesetz Anm. 1 zu Art. 105

3) vgl.: Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 97 ff
nur für Zwangsanleihe jedoch; Meilicke Steuerrecht S. 43

zugunsten der in ... § 1 des Gesetzes genannten Grundindustrien¹⁾, kommt jedoch in seinem Gutachten zu der Überzeugung, daß die Investitionshilfe sowohl als Zwangsanleihe als auch als Steuer anzusehen sei, weil die Abgabenart Zwangsanleihe als eine Unterart der Steuer angesehen werden müsse. Dem Steuercharakter der Zwangsanleihen stehe weder entgegen, daß diese wegen ihres Rückzahlungsanspruchs nur "vorübergehend als Einkünfte" anzusehen seien, noch die Tatsache, daß der Staat die Investitionshilfe für Dritte erhoben habe, da dies nach der Auffassung des Reichsfinanzhofes über die Aufbringungsumlage für die Osthilfe zulässig sei und außerdem noch ein öffentlich-rechtliches Sondervermögen als öffentliches Gemeinwesen dazwischen geschaltet worden wäre²⁾. Die Tatsache, daß die Investitionshilfe verzinst wurde, hat bei Wacke keine begrifflich-systematische Bedeutung. In einer Randbemerkung zur Verzinsung der Investitionshilfe führt Wacke lediglich aus, daß die Zinsen als eine Subtraktion von der eigentlichen Leistungspflicht anzusehen seien, welche dadurch in ihrer Höhe vermindert werde. Wacke nimmt also eine wirtschaftliche Aufrechnung zwischen Geldleistungspflicht und Verzinsung vor, um im Restbetrag eine Steuer erblicken zu können.

2. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zum Rechtscharakter der Investitionshilfe

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts³⁾ kann der wahre Rechtscharakter der Investitionshilfe nur aus der Gesamtheit der wirtschaftlichen Vorgänge entnommen werden, die das Investitionshilfegesetz bewirke. Dieses bezwecke die Umlenkung von Investitionsmitteln in Wirtschaftsbereiche, die vom Gesetzgeber für vordringlich erachtet wurden. Obwohl die Aufbringungsschuldner zunächst eine öffentlich-rechtliche Pflicht zur Geldleistung hätten, mündeten ihre Leistungen schließlich doch in privatrechtliche Beziehungen in Form aktienrechtlicher Beteiligungen oder verbriefter Forderungen ein; letztlich würden sich deshalb die Leistungen der Aufbringungsschuldner und die Gegenleistungen der begünstigten Unternehmer gegenüber stehen. Die Aufbringungsbeträge würden auch nur als durchlaufende Mittel in das Sondervermögen Investitionshilfe gelangen, welches nicht staatliche Einkünfte verwalte, sondern der staatlichen Kreditlenkung diene, indem es die Herstellung der Rechtsbeziehungen zwischen den Aufbringungsschuldnern und den begünstigten Unternehmen lediglich vermittele. Dies zeigt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, daß sich die Investitionshilfe ihrem Wesen nach von einer Steuer unterscheide, zumal die Finanzämter auch nicht finanzhoheitlich tätig geworden seien. Rechtliche Bedenken wegen der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes würden sich auch dann nicht ergeben, wenn man die Investitionshilfe als Zwangsanleihe ansehen wolle. Nach der h.L. würden Zwangsanleihen wegen der Rückzahlung und Verzinsung des Anleihebetrags nicht zu den Steuern gerechnet.

1) zit.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 3

2) vgl.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 5 ff

Da die Auffassung von Wacke derjenigen des Verfassers bis auf wenige Unterschiede entspricht, werden weitere Argumente von Wacke in die Stellungnahme des Verfassers übernommen und ausgewiesen.

3) vgl.: BVerfG, U.v. 20. Juli 1954; BVerfGE 4, S. 7 ff NJW 1954 S. 1235/1236 gleicher Meinung: Mattern-Meißner, Reichsabgabenordnung Anm. 66 zu Art. 105 S. 37 Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 57

Auf diesen wenigen Sätzen¹⁾ beruht im Prinzip die gesamte Rechtsprechung zu den "nicht-finanzrechtlichen" Ausgleichsabgaben.

3. Kritik der wichtigsten Meinungen zum Rechtscharakter der Investitionshilfeabgabe

a) Kritik der Rechtsprechung und der Auffassung von Giese

Den Auffassungen des Bundesverfassungsgerichts, von Giese und der "regierungstreuen" Kommentatoren, die sich in etwa decken, muß schon deshalb widersprochen werden, weil bereits im Ausgangspunkt ihrer Betrachtung ein logischer Widerspruch enthalten ist.

Einmal sprechen sie von hoheitlichen Geldleistungspflichten, andererseits aber auch von einer nur vermittelnden Tätigkeit des Gesetzgebers. Diese gegensätzlichen Feststellungen widersprechen sich schon rein sprachlich, weil man "hoheitlich" nicht vermitteln kann, sondern dies nur auf freiwilliger Grundlage denkbar ist.

Der "Vermittlungstheorie" des Bundesverfassungsgerichts muß aber auch deshalb widersprochen werden, wie dies bereits im Rahmen allgemeiner Ausführungen bewiesen wurde²⁾, weil der Gesetzgeber weder im juristischen Sinne Vertreter, noch im wirtschaftlichen Sinne Makler zwischen zwei verschiedenen Parteien gewesen ist. Wenn auch bei der Entstehung des Investitionshilfegesetzes die Vorschläge und Bereitschaftserklärung des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Industrie eine entscheidende Rolle gespielt haben, so ändert dies nichts an der Tatsache, daß die Geldleistungspflicht rein öffentlich-rechtlicher Natur ist, wie dies sogar im Gesetz steht (§ 5 IHG) und erst durch die Aktivität des Gesetzgebers begründet wurde³⁾. Die "freiwillige, willentliche" Aufbringung der Investitionshilfe durch die gewerbliche Wirtschaft kann nicht zur Erklärung und systematischen Einordnung eines Schuldverhältnisses öffentlich-rechtlicher Art herangezogen werden, sondern stellt lediglich die Motivation für die Entstehung der Investitionshilfe bzw. eine Sympathieerklärung der Aufbringungspflichtigen dar, zumal die "normalen" Steuern ja auch nicht zwangsweise beigetrieben, sondern "freiwillig" an das Finanzamt überwiesen werden.

Auch kann der Gemeinschaftsausschuß selbst nicht als rechtlicher oder gesetzlicher Vertreter der gewerblichen Wirtschaft angesehen werden, welcher die Vollmacht gehabt hätte, sämtliche Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft rechtlich zu Geldleistungspflichten zu verpflichten bzw. öffentlich-rechtliche Unterwerfungserklärungen für diese abzugeben⁴⁾, ganz abgesehen von der rechtlichen Zulässigkeit einer solch antizipierten Unterwerfung⁵⁾.

-
- 1) "Die Begründung des Urteils ist bei seinem Gegenstand und den behandelten Rechtsproblemen als äußerst knapp zu bezeichnen. Meinungen werden weniger mit Argumenten abgewogen, als mit Feststellungen abgelehnt oder unterstrichen." zit.: Strickrodt, Liquiditäts-Enteignung S. 736; vgl. auch: Hamann, Zum Investitionshilfe-Urteil des Bundesverfassungsgerichts S. 781 ff
 - 2) vgl. die Ausführungen auf Seite 237 f
 - 3) vgl.: Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Problematik S. 422; Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 297, 304; Kötter-Ziemer-Siara, Investitionshilfe Anm. 1 zu § 1 S. 36 f
 - 4) vgl.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 6, 58; Strickrodt, Liquiditäts-Enteignung S. 736
 - 5) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 304

Weiterhin kann die ausschließliche Verwendung der aufgebrauchten Mittel der Investitionshilfe zur Deckung des industriellen Kapitalbedarfs nicht als Argument herangezogen werden, um das steuerliche – lediglich normative – Wesensmerkmal "zur Erzielung von Einkünften" auszuschließen. Wie bereits Götz richtig ausführt, vermag jede staatliche oder mit Hoheitsaufgaben betraute nicht-staatliche Stelle Zuwendungen an die Privatwirtschaft erst dann zu leisten, "wenn sie vorher durch Erhebung von Abgaben entsprechenden Einkünfte erzielt hat"¹⁾. Da das Merkmal zur Erzielung von Einkünften lediglich normativen Charakter hat, ist es nicht geeignet, eine öffentliche Abgabe gegen eine andere abzugrenzen, so daß es in der Investitionshilfe-Diskussion völlig verfehlt in die Debatte geworfen worden ist. Nicht bestritten werden kann jedoch die Tatsache, daß die Investitionshilfe eine "Finanzaufbringungsabgabe" war, deren Aufkommen durch eine Mittelverwendungs- bzw. Bindungsklausel gesichert worden ist. Die Ausführungen des § 1 IHG, daß die Investitionsmittel für die Grundindustrie zu verwenden waren, schuf kein neues Schuldverhältnis mit dem Titel "Kapitallenkungsmaßnahme", sondern stellt lediglich eine Bindungsklausel dar, welche nach h.L. den Rechtscharakter einer öffentlichen Abgabe in keiner Weise beeinträchtigt²⁾.

Wenn das Bundesverfassungsgericht und verschiedene Autoren ausführen, daß die Investitionshilfe eine Kapitallenkungsmaßnahme sei, so ist dies zwar nicht falsch, aber hiermit kann man doch kein öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis von einem anderen abgrenzen. Sehr viele andere öffentliche Abgaben, insbesondere eine ganze Reihe von Ausgleichseinrichtungen wie z.B. der Lastenausgleich, die Osthilfe-Entschuldungsaktion, u.a. stellen doch auch Kapitallenkungsmaßnahmen dar, zumal der Begriff der Kapitallenkungsmaßnahme eindeutig aus dem Repertoire der Wirtschaftspolitiker stammt³⁾.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ging, was auch verschiedene Autoren der Literatur betonten, ganz eindeutig an der Problematik der Investitionshilfe vorbei, weil das Bundesverfassungsgericht in seiner Argumentation aus der wirtschaftlichen Motivation der Investitionshilfe nicht herausgefunden und eine abgabensystematische Betrachtung des gestellten Problems völlig unterlassen hat.

b) Kritik der Auffassung von Hübschmann-Hepp-Spitaler, Barske

Die Auffassung dieser Autoren über den Rechtscharakter der Investitionshilfe ist deswegen nicht haltbar, weil es sich bei der Investitionshilfe nicht um eine zwangsweise angeordnete Vermögensbildungsmaßnahme auf Wertpapierbasis gehandelt hat, sondern um eine fiskalische Geldumverteilungsaktion zugunsten förderungswürdiger Wirtschaftszweige. Die oben zitierte Meinung ist jedoch auch juristisch nicht aufrechtzuerhalten. Die Abgabe von

1) zit.: Götz, *Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben* S. 212

2) vgl.: Wacke, *Rechtsgutachten Investitionshilfe* S. 10

3) Nach der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Finanzierungs- und Investitionstheorie stellt Kapital lediglich Geld bzw. "Finanzierungsmittel für Investitionszwecke" dar,⁺ wobei unter dem Begriff der Investition jede Ausgabe eines Unternehmens für Produktionszwecke verstanden wird, weshalb jede Subvention und jede wirtschaftspolitisch motivierte Ausgleichseinrichtung eine Kapitallenkungsmaßnahme des Staates darstellt und dieser Begriff daher völlig ungeeignet ist, die Investitionshilfe von irgend einer anderen Ausgabenart abzugrenzen.

⁺zit.: Preiser, *Der Kapitalbegriff in der neuen Theorie* S. 37

Willenserklärungen zur Zeichnung von Wertpapieren stellt keine Naturalleistung im Rechtssinne, sondern eine "aufwendungsfreie" Entscheidung dar. Der Begriff der Naturalleistung bezieht sich nach h.M. nur auf die Leistung von Sachen oder Diensten¹⁾, nicht jedoch auf Willenserklärungen. Außerdem bestand bei der Durchführung der Investitionshilfe überhaupt keine Pflicht zur Zeichnung von Wertpapieren, woraus sich dann eine Zahlungspflicht hätte ergeben können, sondern die Aufbringungspflichtigen mußten zunächst Geld leisten und konnten nach der Erfüllung ihrer Zahlungsverpflichtungen Wertpapiere aus dem angebotenen Sortiment auswählen oder die Wertpapiere wurden ihnen bei Nichtwahl zwangsweise zugeteilt. Von einer Zeichnungs- bzw. Naturalleistungspflicht konnte also im Rahmen des Investitionshilfeverfahrens keine Rede sein²⁾.

c) Kritik der Auffassung von Huber und Ipsen

Ipsen bemerkt in seiner Abhandlung selbst, daß sie in Widerspruch zur h.M. und der Rechtsprechung über die Enteignungsmöglichkeit von Geld stehe³⁾, und dies in mehrfacher Hinsicht.

In mehreren wissenschaftlichen Arbeiten⁴⁾, in verschiedenen Urteilen⁵⁾ und in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁶⁾ wurde bereits festgestellt und bewiesen, daß die Anforderung von Geld bereits ihrem Wesen nach keine Enteignung darstellen kann, weil der Enteignungsbegriff stets die Entziehung bzw. Beschränkung eines besonders bezeichneten oder doch wenigstens gattungsmäßig bestimmbar Gutes oder Rechts voraussetzt, worunter Geld nicht fallen kann, und weil das Enteignungsinstitut das Bestehen einer Entschädigungspflicht voraussetzt, was bei der Abgabeerhebung nicht der Fall ist und sein darf. Sonst müsse man mit der einen Hand gewähren, was mit der anderen Hand genommen wird, was begrifflich und wirtschaftlich widersinnig ist.

Da Ipsen diese Tatsache bekannt ist, dehnt er das Enteignungsinstitut aus und erklärt die Liquidität eines Unternehmens zu einem der Enteignung erschlossenen "subjektiven Privatrecht vermögensrechtlicher Art".

Die Auffassung von Ipsen über das "wirtschaftliche Phänomen" der Liquidität verkennt jedoch, daß dieselbe auf keinen Fall eine Rechtsposition, sondern lediglich eine wirtschaftlich relevante Größe darstellt, welche selbst von der Betriebswirtschaftslehre - mangels Einigkeit und begrifflicher Erfassbarkeit - nur als die Fähigkeit, jederzeit seinen finanziellen Verpflichtungen fristgerecht nachzukommen, umschrieben wird⁷⁾. Eine solche Fähigkeit

1) vgl.: Wolff, Verwaltungsrecht I (7) S. 255; Forsthoff, Lehrbuch S. 162 ff

2) gleicher Meinung: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 14 f

3) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 318

4) vgl.: Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Problematik S. 422; ders., Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 25; Imboden, Gewährleistung des Privateigentums S. 2, 6; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 50 ff (m.w.H.); Faehling, Die Eigentumsgewährleistung S. 37, 78 (m.w.H.); Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 43 (m.w.H.); Klein, Eigentumsgarantie und Besteuerung II Sp. 433 (m.w.H.); Kruse, Über Kirchensteuer und Gewohnheitsrecht Sp. 64; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 21, 65 ff; u.a.m.

5) Bad. StGH, E.v. 29. Juli 1950 VerwRspr. 3 S. 1 ff; BVerwGE 10, S. 7; 12, S. 162; BFH, U.v. 5. Aug. 1958 BStBl. 1958 III S. 428

6) BVerfGE 4, S. 17; 8, S. 330

7) vgl.: Lorz, Der betriebswirtschaftliche und der volkswirtschaftliche Liquiditätsbegriff Diss. Nürnberg 1967 (m.w.H.); Strobel, Die Liquidität S. 17 ff

oder Dispositionsposition kann man jedoch nicht enteignen, um sie auf eine andere Wirtschaftseinheit zu übertragen, sondern allenfalls zerstören. Mit Recht hat deshalb das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß die Liquidität eines Unternehmens kein selbständiges Recht sei, so daß die Frage der Eigentumsgarantie überhaupt nicht aufgeworfen werden könne¹⁾.

Die Meinung von Ipsen und Huber ist jedoch auch aus noch anderen Überlegungen nicht stichhaltig.

Wenn Ipsen nämlich ausführt, daß die Unternehmer liquide Mittel – also Geld – gegen illiquide Wertpapiere tauschen müßten, so setzt er offensichtlich die Innehabung von Geld gleich Liquidität und betrachtet das Realvermögen als "Illiquidität", was jedoch wirtschaftlich betrachtet nicht richtig ist²⁾, zumal die Investitionshilfe auch nicht an den Kassenbestand, sondern an andere wirtschaftliche Größen (Gewinn, Umsatz, Abschreibung) anknüpfte und die Innehabung von Geld nicht berücksichtigt.

Eine solche Gleichschaltung der Begriffe Geld – gleich – Liquidität ist aber auch juristisch und logisch nicht haltbar, weil dann der Versuch von Ipsen, die Geldleistungspflicht des Investitionshilfegesetzes von der "Liquiditätsofferungspflicht" zu trennen, von vornherein unmöglich und auch unverständlich ist. Man kann nicht einerseits behaupten, daß das Eigentumsrecht an Geld und die Liquidität des Geldes zwei rechtlich trennbare Rechtspositionen darstelle, um dann im Nachsatz Liquidität mit Geld gleichzusetzen, zumal es doch zum Wesen jeder Geldleistungspflicht gehört, daß sie die Liquidität eines Unternehmens verschlechtert. Ipsen müßte dann jede öffentliche Abgabe zu den – und zwar rechtswidrigen – Enteignungs- bzw. Konfiskationsmaßnahmen rechnen, sofern er seine Theorie über das subjektive Vermögensrecht "Liquidität" noch aufrechterhält.

Die Investitionshilfe kann aber auch deswegen nicht als Enteignung angesehen werden, weil es eine "Enteignung auf Zeit" nicht gibt³⁾. Die Wertpapiere konnten ja durch Verkauf wieder in liquide Mittel umgewandelt werden, bzw. da es sich um Schuldverschreibungen gehandelt hat, haben diese sich durch ihre Rückzahlungsverpflichtung in Geld zurückverwandelt.

Aber auch die Äußerung von Ipsen, daß bei der Investitionshilfe den aufbringungspflichtigen Unternehmern ihre Dispositionsbefugnis über Geld enteignet worden sei, ist nicht aufrechtzuerhalten, weil die Dispositionsbefugnis kein selbständiges Vermögensrecht darstellt, sondern ureigendster Ausfluß des Eigentumsrechts selbst ist. Werden deshalb einem Bürger Geldleistungspflichten auferlegt, so muß er nicht nur seine Dispositionsbefugnis über das Geld, sondern auch sein Eigentumsrecht als ganzes aufgeben⁴⁾.

Aus den hier angeführten Argumenten⁵⁾ kann geschlossen werden, daß das Investitionshilfe-

1) vgl.: BVerfG, U.v. 20. Juli 1954 NJW 1954 S. 1236

2) vgl. hierzu die in der Betriebswirtschaftslehre übliche Stufentheorie; insbesondere das Lehrbuch von Rieger, Privatwirtschaftslehre S. 260 ff

3) vgl.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 71

4) vgl.: Jaschik, Investitionshilfe und Aufbringungsumlage S. 73

5) Außerdem ermangelt es der Investitionshilfe, um dieselbe als Enteignungsmaßnahme ansehen zu können, der Unmittelbarkeit, des Eingriffs zum Wohle der Allgemeinheit, des Verstoßes gegen den Gleichheitssatz, sofern man der Sonderopfertheorie anhängt. vgl. hierzu das Rechtsgutachten von Wacke zur Investitionshilfe S. 63 ff; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 56

gesetz keine Enteignungsmaßnahme im Dritinteresse darstellt, sondern auf jeden Fall als ein Abgabengesetz anzusehen ist¹⁾).

Dies gibt Ipsen in seiner Abhandlung indirekt selbst zu, wenn er ausführt, daß sich die Investitionshilfe nicht in "präziser Weise" in das überkommene System der öffentlichen Abgaben einreihen lasse²⁾. Auf die Idee, daß sich die Investitionshilfe möglicherweise "unpräzise" in die Zwischenräume des überkommenen Abgabensystems einschieben lassen könnte, ist Ipsen damals nicht gekommen.

Es braucht deshalb nicht intensiv die Frage untersucht werden, ob die Verzinsung, wäre sie als Entschädigung anzusehen, angemessen im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG war³⁾. Bemerkt werden soll jedoch, daß sowohl die Zwischenzinsen für die Erwerbsberechtigungen als auch die Erträge der Investitionshilfe-Schuldverschreibungen von den Steuern vom Einkommen und Ertrag befreit gewesen sind, so daß die 4 %ige Verzinsung der Papiere als Nettoverzinsung anzusehen war, was bei den damals recht hohen Einkommen- und Körperschaftsteuertarifen - bis 65 % - eine Bruttoverzinsung zwischen 10 und 33 % ergeben konnte, also durchaus als angemessen angesehen werden muß⁴⁾.

Mit dieser Feststellung läßt sich auch gleich die Meinung von Meilicke widerlegen, daß die Investitionshilfe nur deswegen als Steuer anzusehen sei, weil sie zu gering verzinst worden wäre. Dies traf einerseits nicht zu, andererseits werden Zwangsanleihen nicht deswegen zu Steuern, weil man diese unter dem Marktniveau verzinst, weil der Staat Zwangsanleihen überhaupt nicht zu verzinsen braucht⁵⁾.

d) Kritik der Auffassungen, welche die Investitionshilfemaßnahme als Zwangsanleihen, wirtschaftlicher, eigener oder sonstiger Art ansehen

Die Auffassung der wohl herrschenden Lehre, welche die Investitionshilfe als Zwangsanleihe ansehen möchte, trifft zwar in etwa, im Vorgriff auf spätere Erkenntnisse, zu, jedoch zieht die herrschende Lehre aus ihren Erkenntnissen die falschen Schlüsse über den Rechtscharakter von Zwangsanleihen im allgemeinen, wozu außerdem die Sondermeinungen über den sui generis-Charakter der Investitionshilfe nicht oder falsch begründet werden.

Diejenigen Autoren, welche in der Investitionshilfeabgabe deswegen eine Zwangsanleihe eigener Art sehen, weil diese nicht den Finanzbedarf des Staates decke, sondern den eines

1) so auch: Giese, Investitionshilfe und Grundgesetz S. 18; Fischerhof, Investitionshilfengesetz S. 921; Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Problematik S. 422; ders., Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 25; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 69, 72 (m.w.Argumenten); Jaschik, Investitionshilfe S. 71, 74; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 16; Roth, Die öffentlichen Abgaben S. 56; Köster-Ziemer-Siara, Investitionshilfe S. 186; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; u.a.m.

2) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 307

3) ausführlich bei: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 71 ff

4) Zur Berechnung dieser Prozentsätze vgl.: Eßer-Sturm, Die heutige Steuerbelastung der gewerblichen Wirtschaft S. 108; Strauß, Der gespaltene Körperschaftstarif und seine betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen S. 81 ff (uv.)

5) siehe die Ausführungen auf Seite 270

Industriezweiges¹⁾, begehen nämlich verschiedene Irrtümer. Zum einen hängen sie der "Stulpen- und Stiefeltheorie" an und verkennen, daß der Staat heute auch die Kapitallenkung u.a. mehr im Rahmen seiner Wirtschaftspolitik als öffentliche Aufgabe wahrnimmt²⁾. Diese Meinung übersieht auch, daß Gläubiger der Investitionshilfeabgabe ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen, nämlich das Sondervermögen-Investitionshilfe, gewesen war, welches als Gläubiger des zu klärenden Schuldverhältnisses aufgetreten ist, und daß weiterhin die Verwendung der öffentlichen Mitteln auch bei Zwangsanleihen auf den Rechtscharakter des zur Aufbringung benützten Schuldverhältnisses keinen Einfluß hat³⁾. Die herrschende Meinung übersieht bei der Qualifizierung der Investitionshilfe außerdem, daß das Merkmal "zur Erzielung von Einkünften" nur normativen Charakter hat und haben kann, und deshalb nicht geeignet ist, eine traditionelle Zwangsanleihe von einer "besonderen" abzugrenzen. Systematisch problematisch an der Investitionshilfe ist somit lediglich die Frage, durfte der Gesetzgeber die Aufbringungspflichtigen statt mit einer staatlichen Rückzahlungsverpflichtung, was durchaus möglich gewesen wäre und auch erwogen wurde, mit Wertpapieren privater Unternehmer abfinden und hat diese Maßnahme einen Einfluß auf den Rechtscharakter des Aufbringungsschuldverhältnisses.

4. Stellungnahme zum Rechtscharakter der Investitionshilfe

Eine ganze Reihe von Autoren führt im Rahmen ihrer Untersuchungen zum Rechtscharakter der Investitionshilfe aus, daß die Wertpapiere und Zinsen, welche die aufbringungspflichtigen Unternehmer erhielten, eine Gegenleistung im Sinne des § 1 AO sei, die Investitionshilfe somit keine Steuer darstelle.

Andererseits wird aber die Frage, ob sich die Investitionshilfe wegen dieser "Gegenleistungen" nicht in das traditionelle Abgabensystem einordnen läßt, das heißt, ob diese Gegenleistungen nicht gebühren- oder beitragsfähige Leistungen darstellen, nur von wenigen Autoren angeschnitten.

Daß es sich bei der Investitionshilfe um keine Gebühr gehandelt hat, ergibt sich einmal aus der Tatsache, daß die Initiative zur Erhebung der Investitionshilfe nicht durch einen "provokatorischen Akt" seitens der Abgabenschuldigen ausgelöst, sondern daß diese Geldleistungspflicht vom Gesetzgeber einseitig auferlegt wurde, und daß andererseits die Wertpapiere und Zinsen der Investitionshilfe-Aktion keine Leistung der Verwaltung, sondern eine solche der privaten Wirtschaft darstellen⁴⁾.

1) Ipsen bestreitet der Investitionshilfe aus diesem Grunde sogar ihren Charakter als Zwangsanleihe, vgl.: Ipsen, Rechtsfragen S. 297

2) Huber fordert sogar, daß die durch Zwangsanleihen erhobenen Mittel nicht bloß für fiskalische Zwecke bestimmt sein dürften, sondern für einen "besonderen sachlichen Zweck" verwendet werden müßten, wobei Huber hier fiskalisch offensichtlich mit "unproduktiv" i.S. der traditionellen Finanzwissenschaft gleichsetzt. vgl.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 22

3) vgl.: Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 99; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 9, 13

"Die Auffassung von Ipsen, daß eine Zwangsanleihe nur dann vorliege, wenn die Beträge dem unmittelbaren Finanzbedarf des Staates dienen, ist nicht begründet. Der Staat hat hier vielmehr diesen Zweck der Anleihe zu einem seiner Zwecke gemacht." (zit. S. 13)

4) vgl.: Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 305; Keil, Staatliche Zwangslenkung S. 58; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 3; Roth, Die öffentlichen Abgaben

Es fragt sich aber weiter, ob die Wertpapiere und Zinsen der Investitionshilfe nicht als "beitragsfähige" Leistung angesehen werden müssen¹⁾. Daß der Erhalt von Wertpapieren und Zinsen ein vermögenswirksamer Vorgang ist, steht wohl außer Zweifel. Die aufbringungspflichtigen Unternehmer sollten bei der Investitionshilfe erklärtermaßen keine Vermögenseinbußen durch die Abgabepflicht erleiden, weshalb ihnen der Empfang von Wertpapieren gesetzlich zugesichert wurde (§§ 5, 31 IHG). Die Abgabepflicht hat also mit dem Empfang der vermögenswirksamen Wertpapiere und Zinsen in einer "untrennbaren" Wechselwirkung gestanden (RA).

Trotzdem wird von allen Autoren der Beitragscharakter der Investitionshilfe verneint²⁾, obwohl die traditionelle Beitrags-theorie nur auf die untrennbare Wechselbeziehung zwischen einem wirtschaftlichen Vorteil und der Abgabepflicht abstellt. Eine solche Wechselwirkung zwischen einer vermögenswirksamen Maßnahme des Gesetzgebers und einer öffentlichen Abgabe besteht aber auch bei den Zwangsanleihen im allgemeinen und bestand bei der Investitionshilfe im besonderen, weil die Abgabepflichtigen bei dieser Art von öffentlicher Abgabe Wertpapiere oder sonstige Gläubigerrechte erhalten. Dabei ist es rechtlich unerheblich, ob die Abgabepflicht dem Erhalt der Wertpapiere bzw. Rechte vorausgeht oder ob diese nachträglich erhoben wird³⁾.

Der Empfang von Wertpapieren öffentlicher oder privatrechtlicher Natur, stellt jedoch aus verschiedenen, in der Literatur nicht genannten Gründen, keine beitragsfähige Leistung dar, obwohl diese Wertpapiere auf jeden Fall vermögenswirksam sind.

Zum einen muß es sich bei den beitragsfähigen Leistungen im Sinne der obigen Theorie um Naturalleistungen handeln, während Wertpapiere keine öffentlichen Leistungen, sondern vermögenswerte Rechte darstellen. Die Ausgabe von Wertpapieren verursacht keine "leistungsbegrifflichen" Aufwendungen, wenn man von den üblichen Emissionskosten abieht, so daß Wertpapiere, die im Zusammenhang mit Zwangsanleihen oder ähnlichen Maßnahmen gewährt werden, nicht als Naturalleistungen angesehen werden können, weil sie technisch betrachtet eine Entscheidung beinhalten.

Aber auch noch aus einem anderen Grunde sind Wertpapiere bei der Erhebung von Zwangsanleihen keine beitragsfähigen Leistungen. Diese sind wirtschaftlich betrachtet zwar wertvoll, aber sie stellen kein vom Staat geschaffenen vermögenswirksamen "positiven" Vorteil im Sinne eines Vermögenszuwachses dar⁴⁾, sondern verhindern lediglich einen durch die Abgabenerhebung bedingten wirtschaftlich möglichen Nachteil, weil diese Wertpapiere, die als "Gegenleistung" für eine Geldleistungspflicht gewährt werden, nur die Rückzahlungsverpflichtung für einen Teil des "eigenen" Vermögens enthalten, so daß also das - im folgenden noch genauer zu behandelnde - in den Wertpapieren verbriefte Rückzahlungsversprechen bei der Zwangsanleihe im allgemeinen und bei der Investitions-

S. 93; Jaschik, Investitionshilfe und Aufbringungsumlage S. 74; Giese, Investitionshilfe und Grundgesetz S. 17

1) Daß die durch das Investitionshilfegesetz bedingte Förderung des Wirtschaftswachstums keine beitragsfähige Leistung des Staates darstellt, wird auch im Schrifttum betont (vgl. Anm. 2), weil die Erfolge der sogen. allgemeinen Wirtschaftspolitik keine beitragsfähigen Leistungen darstellen (vgl. Ausführung auf Seite 177 ff) und es außerdem an einer kausalen Vorteilswirkung zwischen dem allgemeinen Wirtschaftswachstum und der Abgabepflicht des einzelnen Unternehmers fehlt.

2) vgl. Anm. 4 auf Seite 263

3) AA: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 11

4) vgl. die Ausführungen auf Seite 173 ff

hilfe im besonderen, keine ausgleichsfähige, positive Vermögenssteigerung im Sinne der obigen Beitragstheorie bewirkt, sondern lediglich "zeitweilig" an den Staat oder einen Dritten zu gewährendes bzw. bereits gewährtes Vermögen in Geldform wirtschaftlich sichert, d.h. eine Vermögenseinbuße des Abgabepflichtigen verhindern soll¹⁾.

Daß auch die Verzinsung von Zwangsanleihen und der Investitionshilfe-Wertpapiere keine beitragsfähigen Leistungen darstellen, ergibt sich bereits aus ihrer Geldform. Wo die Verzinsung von Abgabeleistungen systematisch und begrifflich einzuordnen ist, wird noch genauer untersucht.

Eine gesetzliche Definition dessen, was als Zwangsanleihe zu verstehen ist, gibt es in der deutschen Rechtsordnung nicht, da dieses Instrument der staatlichen Finanzwirtschaft relativ selten angewandt wird²⁾.

Einig ist sich die Literatur und die Rechtsprechung darin, daß Zwangsanleihen hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten darstellen, bei welchen der Zahlungspflichtige mit der Erfüllung seiner Zahlungspflicht einen Anspruch auf Rückgewähr der geleisteten Summe erhält, wozu von den meisten Autoren noch ausgeführt wird, daß Zwangsanleihen verzinst werden bzw. werden müssen³⁾.

Uninteressant bei der begrifflichen Klärung der Abgabe Zwangsanleihe ist die Frage, für welche Zwecke die aufkommenden Mittel verwendet werden, weil diese Frage allenfalls die Rechtmäßigkeit, nicht jedoch den Rechtscharakter des Schuldverhältnisses berührt. Für die Investitionshilfe bedeutet dies, daß die Abführung der Mittel in die Grundindustrien allenfalls rechtswidrig, nicht jedoch "systemwidrig" gewesen war.

Die Investitionshilfe erfüllt aber auch alle anderen Tatbestandsmerkmale des traditionellen Zwangsanleihebegriffs, wenn sich der Staat bei ihr auch einer verfeinerten und "marktkonformen" Art der Anleiheteknik bedient hat. So ist es zunächst beinahe unbestritten, daß die Investitionshilfe-Aufbringungspflicht eine öffentliche Geldleistungspflicht (vgl. § 5 IHG) bzw. Abgabe war⁴⁾ und auch nicht bestreitbar, daß die Aufbringungspflichtigen Zinsen für ihre Geldleistung erhielten.

Problematisch ist zunächst der für die Zwangsanleihe notwendige Rückzahlungsanspruch. Dieser steckt bei der Investitionshilfe in den von den begünstigten Unternehmern zu emittierenden Wertpapieren⁵⁾, welche ausschließlich Schuldverschreibungen waren und die

1) ähnlich auch: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 12 f

2) zur Geschichte der Zwangsanleihen vgl.:

Zarden, Kommentar zum Zwangsanleihengesetz S. 5 ff; Lotz, Finanzwissenschaft S. 869; Landmann, Geschichte des öffentlichen Kredits S. 1 ff

3) vgl.: BVerfGE 4, S. 14 f und die auf Seite 255 Anm. 2 zit. Autoren

4) "Es muß festgestellt werden, daß es sich bei den aufkommenden Investitionshilfemitteln um öffentliche Mittel handelt." zit.: Keil, Staatliche Zwangslenkung S. 61

5) "Die Wertpapiere stellen unter abgabetechnischen Gesichtspunkten nur den Ausdruck dafür dar, daß die geleisteten Werte dem Abgabeschuldner nur vorübergehend entzogen werden sollten und daß ihm entweder durch Abwarten der Laufzeit der Schuldverschreibungen oder durch Versilberung der Aktien die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, wieder, sofern er möchte, zu den von ihm aufgetragenen Geldbeträge zu bekommen." zit.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 12

ähnlich: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 168

die Aufbringungspflichtigen entweder am Kapitalmarkt versilbern konnten oder die von den begünstigten Unternehmen entweder zurückgekauft oder ausgelöst wurden bzw. noch werden müssen.

An dem tatsächlich vorhandenen Rückzahlungsanspruch bei der Investitionshilfe ändert auch die Tatsache nichts, daß bei der staatlich vorgeschriebenen Wertpapieremission nicht nur Schuldverschreibungen, sondern auch Aktien ausgegeben werden konnten, was zwar nicht der Fall war, aber möglich gewesen wäre, bei welchen aber kein reiner Rückzahlungsanspruch besteht, sondern ein Mitgliedschaftsrecht erworben wurde. Aber auch das Mitgliedschaftsrecht der Aktien enthält einen Anspruch auf Rückzahlung eines Geldbetrages, welcher spätestens bei der Auflösung einer Aktiengesellschaft im Recht auf Liquidationserlös geltend gemacht werden kann, sofern man die Aktie bis dahin nicht am Markt verkauft hat. Die Tatsache nun, daß bei Aktien der Rückzahlungsanspruch gesellschaftsrechtlicher Natur ist, kann nicht für die Wesensbestimmung der Investitionshilfe als Zwangsanleihe wesentlich sein, zumal in den gängigen theoretischen Abhandlungen über die Zwangsanleihen nur auf den Rückzahlungsanspruch, nicht jedoch auf die rechtssystematische Art desselben Wert gelegt wird¹⁾.

Problematisch an der Investitionshilfe ist aber die Frage, ob der Gesetzgeber an Stelle öffentlich-rechtlicher Schuldtitel, was damals erwogen wurde (Investmentfonds), die Aufbringungspflichtigen mit privatrechtlichen bzw. privatwirtschaftlichen Rückzahlungsansprüchen abfinden durfte. Diese "Privatisierung" der Zwangsanleihe Investitionshilfe stellt keine Begriffs- oder Systemfrage des Abgabentyps Zwangsanleihe dar, sondern betrifft die Frage der Rechtmäßigkeit derselben. Man wird die Rechtmäßigkeit der Investitionshilfe aus diesem Grunde nicht bezweifeln können. Die marktkonforme Technik der Investitionshilfe ist auch dann eine rechtlich durchaus tragbare Lösung, wenn man an die Möglichkeit eines Konkurses oder Ertragsausfalls bei einem begünstigten Unternehmen denkt²⁾. Wenn man sich vergegenwärtigt, wie der Staat in seinen Konkursfällen seine Gläubiger behandelt, so unterliegen die Aufbringungspflichtigen mit ihren privatrechtlichen Gläubigerpapieren ganz bestimmt keinen größeren Verlustrisiko als bei Staatspapieren³⁾.

Von keinem Autor wurde deshalb die Tatsache, daß bei der Investitionshilfe die Rückzahlungsverpflichtung in privatrechtlichen Titeln verbrieft wurde, für prinzipiell rechtswidrig erklärt; im Gegenteil sprachen sich einige Autoren für diese "marktwirtschaftskonforme" Lösung des Problems aus⁴⁾.

Die weiter denkbare Tatsache, daß die Aufbringungspflichtigen möglicherweise durch die

-
- 1) gleicher Meinung: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 12; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 168
 - 2) Diese Gefahr war bei der Investitionshilfe an sich "nie" gegeben, weil die Ausschüsse des Kuratoriums und die Industriebank zu einer gewissenhaften Auswahl der begünstigten Unternehmen verpflichtet gewesen waren. Aber: "Der Staat wird in diesem Fall eingreifen" (gemeint: müssen) zit.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 77
 - 3) gleicher Meinung: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 77
"... daß sie (gemeint: die normale Zwangsanleihe) aber auf dem Wege des Zwangs beschafft werden müssen, ist nicht gerade ein verlässliches Anzeichen für die Verwirklichung der zugesicherten Tilgung." zit.: Timm, Öffentliche Anleihen S. 205
 - 4) vgl.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 45 ff und die auf Seite 252 Anm. 5 zitierten Autoren

Privatisierung der Investitionshilfe doch Vermögenseinbußen erleiden konnten, beeinträchtigt den Zwangsanleihecharakter der Investitionshilfe grundsätzlich nicht. Auch im zivilen Recht wird ein Darlehen rechtlich nicht anders klassifiziert, wenn es der Gefahr unterliegt, daß es nicht mehr zurückgezahlt werden kann.

"Der Rückgewähranspruch, den der Anleiheschuldner gegen Zahlung des Anleihebetrags erwirbt, braucht sich seiner Höhe nach nicht mit dem gezahlten Anleihebetrag zu decken. Wesentlich ist für den Begriff der Zwangsanleihe nur, daß der Anleiheschuldner aufgrund der Zahlungen des Anleihebetrags überhaupt einen Anspruch auf Rückgewähr eines Geldbetrages erhält, wogegen die Höhe des zurückgewährenden Betrages nicht von - begrifflich, systematischer¹⁾ - Bedeutung ist"²⁾.

Aus diesen Ausführungen darf nun aber nicht geschlossen werden, daß es sich bei der Investitionshilfe um eine "reine" Zwangsanleihe gehandelt hat. Sie war nur eine Zwangsanleihe im Sinne der traditionellen Theorie.

Der traditionellen Theorie über den Standort der Zwangsanleihe im System der öffentlichen Abgaben, welche in den Zwangsanleihen eine eigenständige Abgabe sieht, kann jedoch aus folgenden Überlegungen nicht zugestimmt werden.

5. Der abgabensystematische Standort der Zwangsanleihe

a) Auffassungen der Rechtswissenschaft

Neben den Sondermeinungen von Hübschmann-Hepp-Spitaler (Naturalleistungspflicht)³⁾ und von Huber⁴⁾ wird von der herrschenden Lehre zum angeschnittenen Problem die Auffassung vertreten, daß es sich bei den Zwangsanleihen um einen Abgabentyp systematisch selbständiger Art handle, der sich nicht in das herkömmliche System der Abgabendreiteilung - Steuer, Gebühr, Beitrag - einordnen lasse, weil bei ihnen eine Rückzahlungsverpflichtung bestehe und Zinsen als Gegenleistung gewährt würden bzw. werden müßten, so daß sich die Zwangsanleihe von den Steuern klar unterscheiden ließen⁵⁾. Verschiedene Autoren

-
- 1) Vom Verfasser eingefügt. Rechtlich hat die Frage schon Bedeutung. Die Nicht-zurückzahlung einer Zwangsanleihe durch den Staat bedeutet die Enteignung eines vermögenswerten Rechtes und ist entschädigungspflichtig (Ausnahme: Staatsbankrott, Währungsverfall).
- 2) zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 167
- 3) vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 7, 23 zu § 1
- 4) vgl.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 22 "Staatliche Zwangsanleihen sind demnach Enteignungen."
- 5) vgl.: Kötter-Ziemer-Siara, Investitionshilfe S. 42; Hamann, Zweifelsfragen zur Investitionshilfe S. 642; Jaschik, Investitionshilfe und Aufbringungsumlage S. 65 f; Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 8; Ganser-Georgie, Investitionshilfegesetz Anm. 3 zu § 5 S. 69; Rau, Die Investitionshilfe S. 15, 57; v. Spindler, Investitionshilfe Anm. 2 zu § 5 S. 47; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 14; und die auf Seite 88 Anm. 5 - 8 zitierten Autoren.
- "Daß zwischen der Steuer und der Zwangsanleihe ein Unterschied besteht, wird - soweit ich sehe - von keinem Schriftsteller bestritten." zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 165

führen zusätzlich noch aus, daß die Zwangsanleihen nicht der Erzielung von Einkünften dienen würden, weil Zwangsanleihen zurückgezahlt werden mußten und nicht à fonds perdu geleistet würden¹⁾.

Sehr viele Autoren führen jedoch in ihren Lehrbüchern und sonstigen Abhandlungen aus, daß Zwangsanleihen wirtschaftlich bzw. in ihrer Wirkung ganz einer Steuer gleich kämen, wobei sie deshalb die Zwangsanleihe häufig als ein Mittelding zwischen der "normalen" Finanzaufbringungssteuer und einer Obligationsanleihe ansehen²⁾.

Im Handbuch der Rechtswissenschaft wird schließlich ausgeführt, daß Laband einmal erklärt habe, daß man die Zwangsanleihen nur "im Scherze oder sarkastisch" als Anleihe bezeichnen könne, prinzipiell würde es sich um Besteuerung handeln³⁾.

Gegen die Auffassung der herrschenden Lehre wendet sich als einer der wenigen Wacke⁴⁾, welcher die Zwangsanleihen im allgemeinen und die Investitionshilfe im besonderen unter die Steuerdefinition des § 1 AO subsumiert und bemerkt, daß zwar bei Erlaß des Investitionshilfegesetzes der Gedanke erklärtermaßen ferngelegen habe, eine neue Steuer zu schaffen, daß man es sich aber zu leicht mache, wenn man den steuerartigen Charakter der Investitionshilfe nur wegen gewisser "äußerer" Umstände verneine⁴⁾.

In dem Tatbestand der Rückzahlungsverpflichtung sieht Wacke kein Hindernis, die Zwangsanleihen nicht als Steuer anzusehen, während er das Verzinsungsproblem mit Hinweisen auf finanzwissenschaftliche Literatur und seiner Aufrechnungstheorie umgeht⁵⁾.

b) Auffassungen der Finanzwissenschaft

Die Autoren dieser Wissenschaft vertreten in etwa dieselbe Meinung wie diejenigen der

1) vgl.: Zarden, Kommentar zum Zwangsanleihegesetz S. 2

"Die Zwangsanleihe... ist ein Mittelding zwischen Anleihe und Steuer. Sie ist keine richtige Anleihe, denn eine solche beruht auf dem freien Willen des Zeichners. Die Zwangsanleihe ist aber keine richtige Steuer, denn Steuern werden à fonds perdu bezahlt, Zwangsanleihen werden dagegen wie freiwillige Anleihen zurückbezahlt und in der Regel auch verzinst. Die Zwangsanleihe ist somit weder Anleihe noch Steuer; sie hat wesentliche Merkmale beider, sie entbehrt aber auch wesentlicher Merkmale beider. Sie ist etwas Selbständiges."

2) vgl.: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 61; Hensel, Steuerrecht S. 9; Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 3 b zu § 1; Ball, Steuerrecht zit. S. 12 "Die Zwangsanleihe war keine Vermögensteuer, weil sie keine Abgabe an den Staat war, sondern ein erzwungenes Darlehen. Wirtschaftlich hatte sie aber eine ähnliche Wirkung wie eine Vermögensteuer, weil sie einen sehr geringen Kurswert hatte und daher für den einzelnen einer Vermögensabgabe gleichkam." Jahn-Arlt-Boethke-Hepp, Reichsabgabenordnung zit. Anm. 3 zu § 1 "Den Steuern gleichzustellen sind Zwangsanleihen."; Barske, Reichsabgabenordnung (8) S. 7

3) vgl.: Michaelis, Anleihen S. 205

4) vgl.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 5 ff ohne Begründung bereits auch: Jahn, Grundriß des Steuerrechts zit.: S. 67 "Effektive Vermögensteuern waren aber wieder die Zwangsanleihe aus dem Jahre 1922..."; Michaelis, Anleihen zit.: S. 205 "Sicherlich ist ihre Auferlegung eine Art von Besteuerung..."; Hollaender, Vermögensteuer zit.: S. 468 "Zwangsanleihen bilden für Deutschland die bekanntesten Beispiele dieser Steuerart..."

5) vgl. die Ausführungen auf Seite 256

Rechtswissenschaft, nur neigen sie noch mehr dazu, in den Zwangsanleihen eine Steuer zu sehen.

So bezeichnete als einer der ersten Albert Schäffle die Zwangsanleihe als "Steuern mit Anspruch auf Wiederersatz"¹⁾. Lotz rechnet die Zwangsanleihe zu den außerordentlichen Vermögenssteuern²⁾, während Eheberg von Extrasteuern spricht³⁾ und Gerloff die Zwangsanleihen schließlich zu den außerordentlichen Vermögensabgaben zählt⁴⁾⁵⁾. Eine ganze Reihe von Autoren führt erläuternd aus, daß die Zwangsanleihe der Steuer wesentlich näher stünde als dem Kredit, was insbesondere durch die zur Anwendung kommende Steuerertechnik bewiesen werden soll⁶⁾. Terhalle beschreibt die Zwangsanleihen schließlich als "Steuern mit dem Versprechen, die gezahlten Beträge zu erstatten und auf sie einen gewissen Zins zu zahlen"⁷⁾. Wie bei der Besteuerung werde bei der Zwangsanleihe allen, bei denen der Tatbestand zutrefte, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft, auferlegt, dem Staat etwas gegenwertlos zu leisten. "Auch die Zwangsanleihe ist in etwa eine Gratisleistung, wenn auch nicht ganz"⁸⁾.

-
- 1) zit. nach: Terhalle, Finanzwirtschaft S. 93 (Das Originalzitat konnte nicht ermittelt werden).
 - 2) vgl.: Lotz, Anleihen S. 321
 - 3) vgl.: Eheberg, Finanzen S. 40
 - 4) vgl.: Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft (I) S. 431; ders., "Als erste solche Quasisteuer i.e.S. ist die Zwangsanleihe zu nennen." zit.: Steuerbelastung und Wiedergutmachung S. 58
 - 5) für Steuer außerdem: Andreae, Staatswirtschaftslehre zit. S. 123 "Abgesehen von den Zwangsanleihen, die nur eine besondere Form der Vermögensbesteuerung bilden, ..."; Mann, Funktionen der Steuer zit. S. 56 "... sollte deshalb eine Zwangsanleihe als Steuer aufgefaßt werden."
 - 6) "Nahezu in allen bekannt gewordenen Würdigungen wird hervorgehoben, daß die Zwangsanleihen der jüngeren Vergangenheit als versteckte Vermögensabgaben den Steuern sehr nahe gestanden haben, auch wenn in der Einzelbeurteilung der Grad der Verwandtschaft jeweils verschieden gesehen wurde... Diese Bezeichnung (gemeint ist der Begriff 'Steueranleihe') betont einerseits die Verwandtschaft zur Steuer, läßt andererseits aber auch als Merkmal einer echten Verschuldung und Rückzahlungspflicht des Staates sichtbar bleiben." zit.: Dieben-Ebert, Technik des öffentlichen Kredits S. 46
"Sie (gemeint: die Zwangsanleihe) ist in jeder Beziehung eine Kuriosität und scheint fast in der Absicht erfunden zu sein, die Nachteile sowohl der Besteuerung wie der Anleihe miteinander zu kombinieren, nämlich den Zwang auf der einen Seite und die Verpflichtung zur Verzinsung und Rückzahlung auf der anderen Seite." zit.: Röpke, Finanzwissenschaft S. 335; ähnlich: Weddigen, Finanzwissenschaft S. 207; Tyszka, Finanzwissenschaft S. 220, 340 "Steueranleihe"; Timm, Öffentliche Anleihen S. 205 "Diese Anleihen sind indessen den Vermögenssteuern tatsächlich ähnlicher als einem Kredit."; v. Eheberg-Boesler, Finanzwissenschaft S. 192; Roscher, Finanzwissenschaft S. 265; u.a.m.
 - 7) zit.: Terhalle, Finanzwirtschaft S. 242
 - 8) zit.: Terhalle, Finanzwirtschaft S. 243; Zustimmung bei Neumark, Öffentliche Einnahmen zit. S. 332 "Für Zwangsanleihen den richtigen Platz in einem theoretischen System der öffentlichen Einnahmen zu bestimmen, ist um deswillen nicht ganz leicht, weil ihr finanzieller Charakter gemischt ist... In Übereinstimmung mit Terhalle u.a. scheint mir jedoch das steuerliche Element bei Zwangsanleihen zu überwiegen, und zwar um so mehr, als bei ihnen regelmäßig die Tilgung - und namentlich die Zinsbedingungen weit ungünstiger sind als diejenigen, die bei Emission 'echter' (freiwilliger) Anleihen vom Schuldner hätten gefolgt werden müssen - falls die Behebung solcher Anleihen überhaupt möglich gewesen wäre."

c) Stellungnahme zum Problem, ob Zwangsanleihen Steuern sind oder nicht

Wenn man das Wesen einer öffentlichen Abgabe - hier der Zwangsanleihe - erschließen möchte, so tut man dies am besten dadurch, daß man sie mit der Abgabe der Abgaben, nämlich der Steuer vergleicht.

Zwangsanleihen sind auf jeden Fall hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, die aufgrund von gesetzlichen Tatbeständen von all denjenigen erhoben werden, an welche die Zwangsanleihe die Abgabepflicht knüpft, so daß bei der Zwangsanleihe nur die Tatbestands-elemente "Erzielung von Einkünften" und "Gegenleistung für eine besondere Leistung" strittig sein können. Auf die Verwendung der Mittel kommt es auch hier nicht an.

Verschiedentlich wird in der Literatur ausgeführt, daß Zwangsanleihen nicht der Erzielung von Einkünften dienen würden¹⁾. Dies ist jedoch unzutreffend, auch wenn man dieses Kriterium nach der traditionellen Lehre auslegt, weil es nicht einzusehen ist, warum Zwangsanleihen nicht der "Erzielung von Einkünften" dienen sollen, wie andere Abgaben eben auch. Wollte man mit ihr keinen Einnahmen erzielen, so soll man ihre Erhebung einfach unterlassen. Daß die Mittel der Zwangsanleihe wieder zurückgezahlt werden müssen, steht diesem Merkmal nicht entgegen, weil man, bevor man etwas zurückzahlen kann, die Mittel zunächst vereinnahmt haben muß (sogen. Finanzaufbringungszweck). Außerdem stellt das Problem der Rückzahlung von Anleihen ein Problem der Einnahmenverwendung, das heißt der Ausgabe-seite des Haushaltes dar, welche ja bekanntlich auf das Geldaufbringungsschuldverhältnis keinen begrifflich-systematischen Einfluß hat. Legt man nun das Kriterium zur "Erzielung von Einkünften" normativ aus, so kann es sich bei der Zwangsanleihe auf keinen Fall um eine prohibitiv erdrosselnde oder sozialisierende Abgabe handeln. Dies schließt schon die Tatsache der Rückzahlungsverpflichtung aus, so daß bei der Zwangsanleihe auf jeden Fall das steuerliche Tatbestandsmerkmal zur "Erzielung von Einkünften" erfüllt ist²⁾.

Schwieriger wird das Problem bei dem Kriterium "Gegenleistung für eine besondere Leistung", welches das Prinzip der Unentgeltlichkeit bzw. Voraussetzungslosigkeit der Steuer beinhaltet.

Hierin sieht die herrschende Lehre das entscheidende Abgrenzungskriterium zwischen der Steuer und der Zwangsanleihe. Dies ist jedoch nicht richtig, weil zumindest nach der traditionellen Theorie das Kriterium "Gegenleistung für" nur für gebührenfähige, beitrags- und versicherungsbeitragsfähige Leistungen Bedeutung hat, das Rückzahlungsversprechen bei der Zwangsanleihe jedoch keinen dieser Tatbestände erfüllt, weil es sich dabei um eine öffentliche Entscheidung handelt, die traditionelle Abgrenzung somit ins "Leere" geht.

Aber auch noch aus anderen Gründen ergibt sich, daß das Rückzahlungsversprechen keine Gegenleistung im Sinne des § 1 AO darstellt. Die Zwangsanleihen werden genauso voraussetzungslos bzw. schlechthin geschuldet wie die Steuern.

Der Staat erbringt im Rahmen der Zwangsanleiheerhebung den Schuldnern gegenüber keine Gegenleistung, nur wird die Zahlung bzw. Geldhingabe lediglich "auf Zeit" geleistet.

Schließlich spricht aber auch noch ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Privatrechts gegen

1) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 3; und die in Anm. 5 - 7 auf Seite 88 zitierten Autoren

2) so auch: Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 99; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 17; Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 168 f; Zarden, Zwangsanleihegesetz S. 3

die Postulierung einer Gegenleistung bzw. eines Entgelts bei der Zwangsanleihe. Wer in der Privatwirtschaft nach privatrechtlichen Grundsätzen ein Darlehen "zinslos" gewährt oder eine Sache verleiht, erhält dafür, wenn er seine eigene Sache wieder zurückbekommt, keine Gegenleistung bzw. ein Entgelt, sondern lediglich seine auf Zeit erbrachte Leistung zurück, weil Darlehen und die Leihe "unentgeltliche" bzw. "gegenleistungsfreie" Rechtsgeschäfte sind bzw. sein können¹⁾.

Genauso ist aber auch der Sachverhalt bei der Zwangsanleihe bzw. dem Zwangsdarlehen, bei welchem das "öffentliche" Rückzahlungsversprechen genausowenig eine "Gegenleistung für" ist²⁾, sondern lediglich eine zeitliche Begrenzung einer "unentgeltlichen, vor-aussetzungslosen" Geldleistungs- bzw. Geldentbehrungspflicht darstellt.

Wie ist der Sachverhalt nun bei der Verzinsung einer Zwangsanleihe?

Zinsen sind nach gängiger ökonomischer Theorie der Preis bzw. das Entgelt für die Aufgabe von Liquidität, für Konsumverzicht, für Risikoübernahme und einiges andere mehr.

Zinsen sind also steuerfeindlich. Es fragt sich nur, muß denn und darf der Staat Zwangsanleihen überhaupt verzinsen, wenn er schon aus Gründen des Finanzbedarfs gezwungen ist, eine Zwangsanleihe aufzunehmen.

Eine ganze Reihe von Autoren bringt in ihren Werken bzw. Abhandlungen zum Ausdruck, daß der Staat bei der Erhebung einer Zwangsanleihe auf eine Verzinsung verzichten könne³⁾.

Aber der Staat darf bei der Erhebung einer Zwangsanleihe nicht nur auf deren Verzinsung verzichten, sondern er muß sogar auf eine marktgerechte Verzinsung verzichten. Bei einer marktgerechten Verzinsung einer Zwangsanleihe ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels verletzt, weil der Staat sich die benötigten Mittel dann auf privatrechtlichen bzw. privatwirtschaftlichen Wege am Kapitalmarkt beschaffen kann. Das bedeutet, Zwangsanleihen müssen immer unverzinst, unterverzinst bzw. "unterentgeltlich"⁴⁾ verzinst sein, sonst sind sie von vornherein rechtswidrig⁵⁾.

Wie kommt es denn nun überhaupt zur Verzinsung von Zwangsanleihen. Es ist doch widersinnig, wenn der Staat dies tut, wo er zu einer Verzinsung dank seiner Finanzhoheit⁶⁾ nicht verpflichtet ist und auch nicht tun soll (normativ).

1) vgl.: §§ 608, 609 BGB; Larenz, Schuldrecht II S. 189 ff

2) vgl.: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 17 f; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 16;

3) vgl.: Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 16; Zarden, Zwangsanleihegesetz S. 2 f; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 242 f; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 332; Tyszka, Finanzwissenschaft S. 340 "nicht unbedingt verzinst..."; Scheuner, Die staatliche Intervention S. 39

4) D.h. unter der Höhe des Marktzins, wobei im übrigen dieselbe Problematik auch im Streit um den Subventionsbegriff auftaucht.

5) Hält man diesen Grundsatz für richtig, so muß man gegen die Rechtmäßigkeit der Investitionshilfe Bedenken anmelden, denn diese wurde nicht nur unterverzinst, sondern wegen der Steuerbefreiung der Zinserträge sogar überverzinst, wenn andererseits auch nicht zu bestreiten ist, daß der Kapitalmarkt damals wirklich "todkrank" war und nach den Erkenntnissen der neuen Wirtschaftstheorie mit der Erhöhung des Zinses allein kein Kapital bzw. keine Ersparnisse geschöpft werden können.

6) Daß Zwangsanleihen aufgrund der staatlichen Finanzhoheit erhoben werden, ist in der Literatur nicht bestritten. Selbst Zarden spricht vom "steuerlichen Hoheitsrecht", obwohl er die Zwangsanleihe als solche nicht zu den Steuern rechnet. zit.: Zarden, Zwangsanleihegesetz S. 2

Der Staat hat im Prinzip zwei - "reine" - Möglichkeiten, sich auf dem Kreditwege Geld zu beschaffen. Entweder tritt er als Nachfrager am Kapitalmarkt auf und muß im Rahmen eines Darlehensvertrages die marktüblichen bzw. marktgerechten Zinsen zahlen oder er setzt sein Instrument "Zwangsanleihe" mit Hilfe seiner Finanzhoheit ein und bezahlt keine Zinsen. Das bedeutet, eine "reine" Zwangsanleihe ist eine hoheitliche, unentgeltliche Geldleistungsverpflichtung zur Erzielung von Einnahmen, welche mit einem Rückzahlungsversprechen versehen ist. Zutreffend hat deshalb Schäffle die Zwangsanleihen als eine "Steuer mit Anspruch auf Wiederersatz" bezeichnet. Da das Rückzahlungsversprechen kein "steuerfeindliches" Kriterium darstellt, sondern ein potentiell mögliches im Rahmen der Steuerdefinition des § 1 AO ist, sind "reine" Zwangsanleihen auch reine Steuern¹⁾, bzw. eine Steuer ist eine "endgültig oder zeitlich befristet" zu gewährende Geldleistungsverpflichtung...

Verzinst der Staat hingegen eine Zwangsanleihe, wie dies bei der Investitionshilfe der Fall gewesen ist, so "baut" der Gesetzgeber in das steuerliche Schuldverhältnis Zwangsanleihe ein Element des privatrechtlichen Darlehensrechtsverhältnisses ein, so daß ein "Mischtyp" entsteht²⁾. Was also die herrschende Lehre als Zwangsanleihe bezeichnet, ist keine "reine" Zwangsanleihe, sondern eine "angereicherte" Zwangsanleihe bzw. ein Mischtyp.

1) so auch: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 17 (jedoch mit gewissen Abweichungen in der Beweisführung).

Dieses Ergebnis wird durch die neuerdings erfolgte Einführung eines zinslosen, jedoch rückzahlungspflichtigen 10 %igen Konjunkturzuschlags zur Einkommens- und Körperschaftsteuer bestätigt (vgl. Gesetz über die Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags zur ESt und KSt vom 23. Juli 1970 (BGBl. I S. 1125)), dessen Rechtscharakter zwar ähnlich umstritten ist⁺ wie die ehemalige Investitionshilfe, bei welchem aber der steuerliche Charakter der Zwangsanleihen besonders deutlich zum Ausdruck kommt.

⁺"Da der Konjunkturzuschlag nicht 'zur Erzielung von Einkünften' erhoben wird, sondern bei der Deutschen Bundesbank stillgelegt wird und den Steuerpflichtigen durch das Gesetz die Rückzahlung des Zuschlags zugesichert wird, dürfte es auch an dem weiteren Tatbestandsmerkmal, nach dem dem Steuerpflichtigen für die Zahlung der Steuer keine Gegenleistung zusteht, fehlen... Dies allein dürfte jedoch nicht ausreichen, um ihn als Steuer zu qualifizieren. Der Konjunkturzuschlag hat gewisse Ähnlichkeit mit einer Zwangsanleihe, da der Bürger gehalten ist, dem Staat zeitweilig Geldmittel zur Verfügung zu stellen, die er später zurückerhält. Gleichwohl bestehen Bedenken, den Konjunkturzuschlag als Zwangsanleihe zu qualifizieren,... Bei dem Konjunkturzuschlag handelt es sich um eine konjunkturpolitische Abgabe eigener Art,... Der Konjunkturzuschlag hat eine gewisse Ähnlichkeit mit der Investitionshilfeabgabe..." zit.: Koch, Das Gesetz zur Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags, S. 520, dessen Ausführungen zwar interessant, aber unzutreffend sind, da er das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" im traditionellen Sinne anwendet und verkennet, daß bei einer zinslosen Zwangsanleihe der Staat bei der Rückzahlung derselben keine Gegenleistung erbringt. vgl. auch noch: Gellner, Finanz- und Steuerpolitik im Dienste der Konjunkturstabilisierung S. 341 ff; Bals, Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer S. 961 ff

2) so im Ansatz auch die Literatur: "Nun ist insbesondere nach den jüngeren Erfahrungen die Grenze zwischen freiwilligen und Zwangsanleihen kaum noch eindeutig zu erkennen." zit.: Timm, Öffentliche Anleihen S. 205; ähnlich: Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 332 (vgl. Zitat auf Seite 268)

Man kann sich nun bei der Systematisierung dieser "angereicherten" bzw. "entgeltlichen" Zwangsanleihen auf den Standpunkt stellen, daß diese Entgeltlichkeit dem Steuercharakter der Zwangsanleihe schade, in den "unreinen" Zwangsanleihen also ein selbständiger Abgabentyp gesehen werden müsse, oder man kann behaupten, daß die Verzinsung einer Zwangsanleihe wie beim privatrechtlichen Darlehen ein akzessorisches Rechtsverhältnis darstellt und den Steuercharakter der Zwangsanleihe nicht beeinträchtigt.

Vom Prinzip her betrachtet ist nur die zweite Alternative systematisch. Bereits vom Formalen betrachtet sind die Zwangsanleihen wegen ihrer Entstehungsgeschichte¹⁾, der angewandten Erhebungstechnik, den Rechtsmitteln und anderem derart steuerlich, daß man auch die verzinsten Zwangsanleihen den reinen bzw. vollkommen steuerlichen Zwangsanleihen zurechnen sollte. Außerdem ist zu fragen, warum soll dem an sich "privatrechtlichen" Zins seine akzessorische Natur verloren gehen, wenn er statt einem privatrechtlichen Rechtsverhältnis einem öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnis "angehängt" wird.

Weiterhin stellt wirtschaftlich und psychologisch betrachtet der Zins bei der Zwangsanleihe kein echtes Entgelt, sondern eher ein Trostpflaster bzw. einen politischen Trick dar, um eine solche Maßnahme leichter politisch durchsetzen zu können.

Schließlich und letztlich muß man sich jedoch stets vor Augen halten, daß die mit einer Verzinsung "angereicherte" Zwangsanleihe stets einen Mischtyp darstellt und deshalb in einem System der öffentlichen Abgaben bzw. Einnahmen (vom Staat aus gesehen) keinen selbständigen Platz beanspruchen kann, im Gegensatz zu unverzinsten, "reinen" Zwangsanleihen, welche als ein Minus in der Steuerdefinition des § 1 AO enthalten ist²⁾.

Der Gesetzgeber kann eine steuerliche Zwangsanleihe mit einem privatrechtlichen Darlehen aber auch auf eine noch andere Weise mischen, indem er nämlich an Stelle eines öffentlich-rechtlichen Rückzahlungsversprechens ein solches privatrechtlicher Art setzt oder sich privatrechtliche Schuldtitel von Staatsbürgern bzw. am Kapitalmarkt beschafft, wie er dies bei der Investitionshilfe und auch bei der Osthilfe-Entschuldungsaktion getan hat³⁾. Diese Art von Vermischung beeinträchtigt den systematischen Standort der Zwangsanleihen auch nicht⁴⁾. Darin kann nur das, wenn auch äußerst wichtige Problem

1) vgl. hierzu ausführlich: Zarden, Zwangsanleihegesetz S. 5 ff

2) so auch: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 18; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 35; Kötter-Ziemer-Siara, welche die Investitionshilfe mit der Anwendung des argumentum a maiore ad minus, unter die Steuerkompetenzen des Bundes bringen wollten. vgl. Investitionshilfegesetz Anm. I 4 zu § 1

3) Im Rahmen der sogen. Osthilfe (1930) wurde auch eine zwangsweise Umschuldung privatwirtschaftlicher Forderungen in solche der damals gegründeten Industriebank vorgenommen, wodurch der Gesetzgeber im Prinzip den umgekehrten Weg der Investitionshilferegelung gewählt hatte, indem er privatrechtliche Forderungen "verstaatlichte".

4) "Daß dieser Anspruch (gemeint: Rückzahlungsrecht) nicht gegen eine juristische Person des öffentlichen Rechts, sondern gegen eine privatrechtliche Persönlichkeit gerichtet ist, steht m.E. dem Begriff der Zwangsanleihe nicht entgegen." zit.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 168;

ähnlich: Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 45; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 22;

vgl. hierzu auch die Ausführungen über die Steuergläubigerefähigkeit auf Seite 110 ff Allerdings sollte man aus normativen Erwägungen heraus Personen des privaten Rechts keine Abgabenerhebungsbefugnisse übertragen.

gesehen werden, ob der Staat sich mit Privatrechtstiteln Dritter entschulden darf, eine bislang ungeklärte Frage der Rechtmäßigkeit öffentlicher Zwangsanleihen.

IV. Finanzsystematische Probleme der Umlegung

1. Der Rechtscharakter der Beiträge bzw. Mehrwertabgaben im Rahmen des Umlegungsverfahrens und der Grenzregelung (Schrifttum und Rechtsprechung)

Im Rahmen der Umlegungen können zwei verschiedene Arten von Ausgleichsleistungen erhoben werden, einmal in Geld zu zahlende Beiträge oder sogen. Mehrwertabgaben (§§ 59, Abs. 2, 64 Abs. 3 BBauG) und zum anderen kann die Gemeinde den Wertausgleich auch durch den Abzug von Grund und Boden an der Verteilungsmasse durchführen, sogen. Flächenbeitrag (bis zu maximal 30 % des Wertes, § 58 Abs. 1 BBauG). Verursacht und finanzmoralisch gerechtfertigt werden diese Ausgleichsleistungen durch den bei Umlegungen entstehenden Mehrwert der beteiligten Grundstücke, wenn auch der Rechtscharakter dieser "Beiträge" bzw. Ausgleichsabgaben etc. äußerst umstritten, wenn nicht überhaupt ungeklärt ist.

Die meisten Autoren folgen in ihren Abhandlungen der Bezeichnung des Gesetzes und sprechen deshalb von Beiträgen oder Abgaben "wie Beiträge".¹⁾ Es sei auch ohne Bedeutung, ob die Beiträge in Geld oder in Fläche erhoben werden.²⁾ Diese Auffassung vertritt auch das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung²⁾, auf welche noch zurückzukommen sein wird.

Gegen diese wohl herrschende Auffassung melden jedoch verschiedene Autoren rechtliche Bedenken an, weil die Ausgleichsabgaben der Umlegungen sich doch irgendwie von dem traditionellen Beitragsbegriff unterscheiden.

So führen Meyer-Stich-Tittel zum Problem aus, daß der Wortlaut des § 64 Abs. 3 BBauG "gelten als Beitrag" eine Fiktion sei, durch welchen den Wertsteigerungsabgaben die rechtliche Eigenschaft als Beitrag verliehen werde, obwohl sie ihrer Entstehung nach dem Begriff des Beitrags nicht entsprächen. Die Geldleistungspflichten nach §§ 57 -

1) vgl.: Schütz-Frohberg, Bundesbaugesetz Anm. 1 zu § 64 S. 184; Zabel, Die Umlegung nach dem BBauG S. 264; Neuffer, Bundesbaugesetz Anm. zu §§ 58 und 64; Heitzer-Oestreicher, Bundesbaugesetz Anm. 3 zu § 64 S. 171; Steuer, Flurbereinigungsgesetz Anm. 1 zu § 19; Knaub-Ingenstau, Bundesbaugesetz Anm. zu §§ 58, 64; Hansen-Heide, Bundesbaugesetz Anm. zu § 58; Schwender, Bundesbaugesetz S. 127; Stemmler-Knüpfer, Umlegung nach dem Bundesbaugesetz zit. S. 8 "Die Mehrwertausgleichsabgabe in der Umlegung enthält also sämtliche Merkmale, die ihre abgabenrechtliche Natur als Steuer ausschließen..."; Roesler, Baulandumlegung S. 13

2) "Der Auffassung, daß die Mehrwertabgabe eine unzulässige Steuer darstelle, vermag der Senat ebenfalls nicht zu folgen... Ihrem Wesen nach ist die Mehrwertabgabe aber nicht auf die Erzielung von Einkünften abgestellt. Allerdings schließt die Abstellung auf die Erreichung eines Nebenzwecks die Annahme, daß es bei der Abgabe um eine Steuer handelt, nicht aus, wenn die Erzielung von Einkünften die Hauptsache bleibt. Davon kann aber hier keine Rede sein." zit.: BVerwG, U.v. 6. Aug. 1959 - BVerwGE 10 S. 8; vgl. auch: BVerwG, U.v. 19. Dez. 1957 BVerwGE 6 S. 82; BVerwG, U.v. 6. Okt. 1960 BVerwGE 12, S. 1 ff; BGH, U.v. 13. März 1958 VerwRspr. 11 S. 54 ff

60 BBauG würden lediglich durch Wertsteigerungen ausgelöst; vom Gedanken der Kostendeckung seien sie unabhängig¹⁾).

Ähnlich äußert sich auch Dißmann²⁾, welcher den Beiträgen des § 64 Abs. 3 BBauG jedoch die Beitrags Eigenschaft abspricht, weil die Geldleistungspflicht nicht zum Zwecke der Beteiligung an den Kosten einer staatlichen Einrichtung erfolge, während v. Nell-Breuning eine Steuer mit möglichen beitragsähnlichen Zügen in diesen Ausgleichsleistungen erblickt³⁾ und Stähler diese Beiträge zu reinen Steuern erklärt⁴⁾.

Schrödter⁵⁾, das OVG Münster⁶⁾ und andere Autoren⁷⁾ sprechen hingegen von einer beitragsähnlichen Geldleistung, eine Auffassung, der sich auch das Bundesverfassungsgericht angeschlossen hat⁸⁾. Der Rechtscharakter dieser Ausgleichsabgaben war nämlich bereits Gegenstand eines Rechtsstreites vor dem Bundesverfassungsgericht, welcher jedoch nicht bis zur letzten Konsequenz ausgefochten wurde.

In diesem Verfahren ging es um die sogen. Mehrwertabgabe nach dem NRW-Aufbaugesetz (§ 24), welche den "Beiträgen" des § 64 Abs. 3 BBauG entspricht, und welche von einem Umlegungsbeteiligten erhoben wurde, obwohl dieser sein Grundstück ohne Änderung der Grenzen aus der Umlegung zurückerhalten hatte. Das Berufungsgericht⁹⁾ sah mit den Abgabepflichtigen in dieser Mehrwertabgabe eine Steuer, da der sogen. Mehrwert bei dem Umlegungsbeteiligten nicht durch Umlegungsmaßnahmen, sondern durch Planungsmaßnahmen entstanden seien. Zur Umlegung gehöre die Änderung bzw. Verbesserung von Grenzen. Im Anschluß an das Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zur Bodenzu- wachsteuer sei die Abschöpfung solcher Mehrwerte aufgrund von Planungsmaßnahmen eine Steuer, zumal der Rechtsausschuß des Bundestages ausgeführt habe, daß im Rahmen der Umlegung sogen. Planungsgewinne nicht abgeschöpft werden dürfen¹⁰⁾.

Das Bundesverfassungsgericht lehnte diese Auffassung als unbegründet ab, weil es zunächst für die Umlegung unerheblich sei, ob alle Grundstücke Veränderungen erfahren. Es genüge, daß der Mehrwert durch die Umlegung entstanden bzw. verursacht worden sei. Außerdem sei eine Aufspaltung des Umlegungsmehrwertes in einen Umlegungs- und einen Planungsgewinn bei der Bewertung der zuteilungsfähigen Grundstücke begrifflich und technisch nicht möglich, was de facto auch richtig ist¹¹⁾, wenn sich die Literatur darüber auch uneins ist¹²⁾.

1) vgl.: Meyer-Stich-Tittel, Bundesbaurecht Anm. 4 zu § 64 S. 291

2) vgl.: Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 23

3) vgl.: v. Nell-Breuning, Wertzuwachssteuer S. 561

4) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 159;
gleicher Meinung: Knoll, Eingriffe in das Eigentum S. 403 ff

5) vgl.: Schrödter, Bundesbaugesetz Anm. 5 zu § 57

6) vgl.: OVG Münster, U.v. 29. Sept. 1954 DVBl. 1956 S. 57; BVerwG, U.v. 6. Aug. 1959 - BVerwGE 10 S. 3 "Mehrwertabgabe"; BGH, U.v. 13. März 1958 - VerwRspr. 11 S. 54, BBauBl. 1958 S. 533 f

7) vgl.: Stahnke, Bundesbaugesetz Anm. 2 a zu § 58, 4 zu § 64; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 23; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Steuerrecht unter Verfassungskontrolle S. 55

8) vgl.: BVerfG, B.v. 17. Dez. 1964 - BVerfGE 18, S. 274 ff

9) vgl.: OVG Münster, VB.v. 12. Dez. 1961 (uv.)

10) vgl.: Schriftlicher Bericht des 24. BT-Ausschusses v. 12. April 1960 DBT. III/1957 Drucksache Nr. 1794 S. 15

11) Zum ungelösten Problem der Ertragszurechnung vgl. Schäfer, Die Unternehmung S. 266 f; Strauß, Der gesplante Körperschaftsteuertarif S. 73 f (m.w.H.)

12) Siehe die Ausführungen auf Seite 277

Weiterhin lasse sich die früher geplante Wertzuwachssteuer nicht mit den Beiträgen bzw. der Mehrwertabgabe der Umlegung vergleichen. Erstere beziehe sich nämlich ausschließlich auf allgemeine, unverdiente Wertsteigerungen des Bodens, während dem Wertausgleich in einem konkreten Umlegungsverfahren das konstituierende Merkmal der Steuer, daß nämlich die Geldleistung in keiner Beziehung zu einer Gegenleistung oder einem sonstigen Vorteil stehe, fehle. Diese Wertausgleichsabgabe sei vielmehr eine beitragsähnliche Geldleistung, die als Beitrag zu gelten habe.

Die gesetzlichen Definitionen bezeichneten die rechtliche Natur dieser Ausgleichsabgaben zutreffend. Konstituierendes Element des Beitrags sei die enge Beziehung der Geldleistung zu den Vorteilen, die den Abgabepflichtigen durch eine öffentliche Veranstaltung eines Gemeinwesens erwachsen. Diese enge Beziehung zwischen Geldleistung und Vorteil sei beim Umlegungswertausgleich offensichtlich. Wenn dabei außer Umlegungsvorteilen auch allgemeine Planungsvorteile mit ausgeglichen würden, so ändere dies an der Beziehung nichts. Auch daß die Geldleistung nicht nur den Zweck habe, die Aufwendungen der Gemeinden für die Umlegung zu decken, sei nicht entscheidend. "Diese Tatsache rechtfertigt es allenfalls, die Abgabe nicht als Beitrag, sondern als beitragsähnliche Zahlungspflicht zu kennzeichnen"¹⁾.

2. Stellungnahme

Zunächst ist in den Äußerungen der Literatur und Rechtsprechung zum Rechtscharakter dieser Beiträge, Mehrwertabgaben oder Ausgleichsabgaben erfreulicherweise festzustellen, daß alle Meinungslieferanten in diesen Geldleistungspflichten auf jeden Fall eine finanzrechtliche Abgabe sehen, und nicht nur eine Abgabe des Bodenrechts, weshalb im Prinzip nur strittig ist, ob es sich dabei um eine Steuer, eine Beitragspflicht oder um eine Abgabe eigener Art handelt.

Systematisch betrachtet stecken jedoch in der Rechtsprechung und der ihr folgenden Literatur einige Folgeunrichtigkeiten.

So ist es zunächst nicht nur für den Begriff des Beitrags entscheidend, ob eine Geldleistungsverpflichtung mit einer Vorteilsausgleichssituation verbunden ist oder nicht, weil man solche "unverdienten" Vorteile eben auch mit Steuern abschöpfen kann und auch tut. Außerdem ist es bei der Umlegung nicht zwingend und auch nicht logisch richtig, daß die Vorteile ausgeglichen werden müssen, worauf später noch zurückzukommen sein wird, weil diese nur ausgeglichen werden dürfen.

Deshalb scheint es auch, daß das Bundesverfassungsgericht seiner Sache auch nicht so ganz sicher ist, weil "beitragsähnlich" in einer systematischen Finanztheorie eben nicht vorkommen kann. Weiterhin kann auch die in § 64 Abs. 3 BBauG enthaltene unwiderlegbare Vermutung "gelten als Beiträge" nicht anerkannt werden. Entweder sind die Ausgleichsabgaben Beiträge oder sie sind es eben nicht, zumal Fiktionen und unwiderlegbare Vermutungen vor dem Beitragsbegriff des Grundgesetzes keine Existenzberechtigung haben.

Entscheidend für die Frage, ob die Mehrwertabgaben oder Ausgleichsleistungen Beiträge oder Steuern sind, ist die Beantwortung des Problems, ob die Umlegung eine "beitragsfähige", d.h. vermögenswirksame Leistung im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung ist oder nicht.

1) zit.: BVerfG, B.v. 17. Dez. 1964 BBauBl. 1965 S. 69

Diese Frage läßt sich im Rahmen dieser Arbeit nicht vollständig beantworten, da sie von verschiedenen rechtlich und betriebswirtschaftlich ungeklärten Vorfällen bzw. Problemen abhängt.

Unbestreitbar ist zunächst, daß das Umlegungsverfahren eine öffentliche Veranstaltung darstellt.

Ob das Umlegungsverfahren Teilbereich der Leistungsverwaltung oder der Entscheidungsverwaltung ist, läßt sich umstreiten. Dem Umlegungsverfahren geht zwar möglicherweise ein "riesengroßer" Planungsprozess voraus, aber die Umlegung beruht auf einer Entscheidung, welche die Grundstücksrechte des Umlegungsgebietes in "Sekundenschnelle" neu ordnet. Außerdem trägt die organisatorisch tätige Gemeinde zur Wertsteigerung der Umlegungsgrundstücke nicht viel bei, da sie nichts in diese investiert. Die Wertsteigerung kommt vom Markt her und nicht vom Grundbuch. Wie wir nun in unseren allgemeinen Ausführungen zum Beitragsbegriff gesehen haben, sind Planungsaufwendungen und Entscheidungsprozesse, auch wenn sie als "öffentliche Veranstaltung bzw. Einrichtung" bezeichnet werden, keine beitragsfähigen Leistungen, sonst läßt sich der Beitragsbegriff systematisch nicht aufrechterhalten bzw. jede Vorteilsausgleichung könnte als Beitrag bezeichnet werden.

Man wird deshalb über den Leistungscharakter der Umlegung streiten können, zumal es eine geschlossene Theorie der öffentlichen Leistungen nicht gibt. Man kann jedoch mit einer gewissen Treffsicherheit behaupten, daß das Umlegungsverfahren sich auf der Grenzlinie zwischen Leistungs- und Entscheidungsverwaltung befindet, weshalb das Problem alternativ untersucht werden soll.

Geht man nun davon aus, daß das Umlegungsverfahren lediglich eine vermögenswirksame Entscheidung darstellt, so sind die "Beiträge" bzw. Mehrwertabgaben Steuern im Sinne § 1 AO, mit welchen ein durch die öffentliche Verwaltung verursachter, jedoch nicht "geleisteter" Vermögensvorteil abgeschöpft wird oder werden kann, und zwar ohne Rücksicht auf die, die Entscheidung verursachenden Kosten.

Geht man jedoch davon aus, wie dies das Bundesverfassungsgericht tat, daß die Umlegung eine beitragsfähige öffentliche Leistung darstellt, so ist zu fragen, ob die Ausgleichsabgaben "richtig" bemessen werden oder ob die Beiträge in normale Steuern umgedeutet werden müssen¹⁾. Diese Frage hängt von der Bewertung der zuteilungsfähigen Grundstücke ab, welche jedoch äußerst umstritten ist.

In der Verwaltungspraxis werden die Mehrwertbeiträge ohne Rücksicht auf die bei der Umlegung entstehenden Verfahrenskosten erhoben, welche die Gemeinden zu tragen haben (§ 78 BBauG) und ausschließlich nach der Höhe des Mehrwerts bemessen. "Die Wertdifferenz wird... regelmäßig ... durch Auferlegung eines Geldausgleichs ausgeglichen"²⁾, denn... "der an der Umlegung Beteiligte... soll durch die Maßnahmen der Allgemeinheit... keinen unmittelbaren Gewinn erzielen"²⁾.

Abgesehen davon, daß das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung überhaupt nicht auf das Problem der beitragsfähigen Leistung und der richtigen Bemessung der Beiträge eingeht, läßt sich jedoch aus seinen Urteilen und der Literatur ablesen, daß die "Beiträge" bzw. Mehrwertabgaben nach dem "strengen" Äquivalenzprinzip bemessen werden und werden sollen, das heißt, der volle Mehrwert soll ohne Berücksichtigung der

1) Beiträge als solche sind nach Ansicht des Verfassers auch Steuern, vgl. die Seiten 175 ff

2) zit.: BVerwGE 10, S. 6; BVerwGE 12 S. 6, 7

verursachten Kosten abgeschöpft werden.

Da man davon ausgehen kann, was jedoch eine Tatfrage des Einzelfalles ist, daß die Kosten der Umlagen in der Regel unter dem Ertrag der Mehrwertabgaben liegen werden, die Gemeinde also normalerweise bei der Umlegung Gewinne- bzw. Einnahmenüberschüsse erzielt, liegt die Kosten-Wertsituation III vor, so daß die Beiträge der Umlegung, auch wenn man sie dem Grunde nach als Beiträge im Rechtssinne einordnet, in "normale" Steuern umgedeutet werden müssen. Die in den Umlegungsmehrwert enthaltenen Planungsgewinne lassen sich eben nur mit einer Steuer abschöpfen.

Wenn das Bundesverfassungsgericht ausführt, daß die Tatsache, daß die Beiträge nicht allein zur Deckung der Kosten erhoben und deshalb nicht nach dem Kostendeckungsprinzip bemessen werden, dem Beitragscharakter derselben nicht schade, stellt eine unsachgemäße "Unterschlagung" des Bemessungsproblems bei den Beiträgen dar, welches auf keinen Fall übergangen werden kann.

Damit ist das Problem bzw. die Suche nach dem Rechtscharakter der Mehrwertabgabe aber noch nicht gelöst, weil zumindest in der Literatur umstritten ist, nach welchen Grundsätzen die Bewertung der Zuteilungsgrundstücke zu erfolgen hat. Es geht dabei um die Frage, ob die sogen. Planungsgewinne, die dadurch entstehen, daß bebauungsunfähiges Land in bebauungsg geeignetes umgewandelt wird, in die Bewertung der Grundstücke aufgenommen werden dürfen oder nicht. Von der Höhe der Bewertung der Grundstücke hängt also die Bemessung und damit der Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben ab.

Eine Gruppe von Autoren¹⁾ spricht sich dafür aus, daß bei der Umlegung die sogen. Planungsgewinne nicht berücksichtigt werden dürfen. Sie berufen sich dabei auf den Wortlaut des Gesetzes und auf die Materialien zum Bundesbaugesetz²⁾, während andere Autoren und das Bundesverfassungsgericht ausführen, daß sich Umlegungs- und Planungsgewinn nicht trennen ließen³⁾. Die Umlegung sei nämlich die entscheidende Stufe des Vollzugs der Planung, nämlich ihre Verwirklichung. Eine grundstücksmäßig nicht verwirklichte Planung bewirke auch keine ihr gemäßen Wertänderungen⁴⁾.

Das Bundesverfassungsgericht forderte deshalb das OVG Nordrhein-Westfalen auf, angesichts der in Fachkreisen und in der Praxis bestehenden Unklarheiten über die Trennbarkeit von Planungs- und Umlegungsvorteilen, die Methode anzugeben und als Tatsacheninstanz anzuwenden, mittels deren es zu einer exakten Trennung der Gewinnelemente bzw. -faktoren kommen könne. "Ohne eine solche Vorklärung, die dem vorliegenden Gericht als Tatsachengericht und als Fachgericht obliege, kann das Bundesverfassungsgericht die ihm vorgetragenen Verfassungsfragen nicht entscheiden"⁵⁾.

1) vgl.: Bonczek, Baulandumlegung S. 574; Schrödter, Bundesbaugesetz Anm. 2 zu § 57 S. 356; Meyer-Stich-Tittel, Bundesbaurecht Anm. 6 zu § 57 S. 273; Bertram, Umlegung als Enteignungstatbestand S. 138; Hamacher, Die Umlegung nach dem BBauG S. 263; Hansen-Heide, Bundesbaugesetz Anm. 3 zu § 58; OVG Münster, U.v. 7. Dez. 1960 HGBR B 10.34

2) "Den von einer Minderheit gestellten Antrag, bei den zugewiesenen Grundstücken eine Wertabschöpfung (gemeint: der Planungsgewinn) vorzunehmen, hat der Ausschuß abgelehnt." zit.: Hesberg, BT.-Protokoll über die 2. und 3. Beratung des Bundesbaugesetzes v. 18. und 20. Mai 1960 DBT. III/1957 S. 6414; Schriftlicher Bericht des 24. BT.-Ausschusses BDT.Drucksache Nr. 1794 S. 15

3) vgl.: Stemmler-Knüpfer, Die Bewertung der Einwurfs- und Zuteilungsgrundstücke in der Umlegung HGBR B 10.34; Stahnke, Bundesbaugesetz Anm. 3, 4 zu § 57; Hamacher, Die Rechtsprechung des OVG Münsters S. 226; Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 24; BVerwG, U.v. 27.9.1961 HGBR B 10.34; BVerfG, B.v. 17. Dez. 1964 BBauBl. 1965 S. 68

4,5) zit.: BVerfG, B.v. 17. Dez. 1964 BBauBl. 1965 S. 68

Die weiter zu entscheidende Frage, ob diese Wertsteigerungsabgabe eine rechtmäßige oder rechtswidrige Steuer darstellt, wird man dahingehend beantworten müssen, daß dieselbe rechtswidrig ist. Zwar nicht deshalb, weil eine solche Wertsteigerungsabgabe aufgrund einfachen Gesetzes unzulässig sei, wie dies Hamacher¹⁾ meint, und auch nicht deswegen, weil den Gemeinden eine solche Abgabe wegen fehlender Ertragshoheit nicht zustehen darf, sondern deshalb, weil der Bund für Wertsteigerungsabgaben auf Grund und Boden keine Gesetzgebungshoheit besitzt (vgl. Art. 105 GG) und weil die Höhe der Belastung im Gesetz nicht eindeutig fixiert ist, was auch dann gilt, wenn man in diesen Abgaben weiterhin Beiträge sehen will.

3. Der Rechtscharakter des Flächenbeitrags nach § 58 BBauG

Obwohl der sogen. Flächenbeitrag im Rahmen eines Umlegungsverfahrens keine Ausgleichsabgabe im Sinne der zu Beginn gegebenen Ausgleichsleistungsdefinition darstellt, weil es sich hier um eine Naturalleistung und nicht um eine Geldzahlung handelt, soll er um der Vollständigkeit willen behandelt werden, zumal sich dies aus dem Sachzusammenhang ergibt und weil die Gemeinden unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen anstelle der geldlichen Ausgleichsleistungen solche naturaler Art erheben können.

Die Meinungen über den Rechtscharakter des Flächenbeitrags sind äußerst differenziert, aber auch widersprüchlich.

So vertreten das Bundesverwaltungsgericht²⁾ und der Bundesgerichtshof³⁾, gefolgt von einer Reihe von Autoren⁴⁾, die Auffassung, daß die Verpflichtung zur Abgabe von Flächen für Gemein Zwecke im Rahmen eines Umlegungsverfahrens keine Enteignungsmaßnahme, sondern ein echter Beitrag sei. Es könne unter dem Gesichtspunkt der verfassungsmäßigen Eigentums-garantie keinen Unterschied machen, ob den Anliegern die Kosten der Beschaffung des Straßenlandes als Abgabe auferlegt würde oder ob von ihnen, unter Anrechnung auf diese Abgaben, reine Landabtretung verlangt werde⁵⁾. Die Umlegungsbeteiligten hätten lediglich ein Recht auf wertgleiche Landabfindung, nicht jedoch darüber hinaus auch noch eine Bereicherung zu erhalten. "Der an der Umlegung Beteiligte soll keinen Schaden erleiden, aber durch die Maßnahmen der Allgemeinheit auch keinen unmittelbaren Gewinn erzielen"⁶⁾. Die Abschöpfung des Vorteils könne dabei entweder durch Auferlegung eines Geldausgleichs oder durch Minderung der zugeteilten Fläche durchgeführt werden⁵⁾.

An anderen Stellen dieser und anderer Urteile⁷⁾ sehen das Bundesverwaltungsgericht und

1) vgl.: Hamacher, Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz S. 264

2) vgl.: BVerwGE 4, S. 157; 6, S. 82; 10, S. 3 ff; 12, S. 1 ff

3) BGH, U.v. 13. März 1958 BBauBl. 1958 S. 533 f; Körner, Die Eigentums-garantie S. 76 (m.w.H.)

4) vgl.: Hamacher, Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz S. 263; ders., Die Recht-sprechung des OVG Münsters S. 226; Bertram, Städtebauliche Umlegung als Enteignungsstatbestand S. 136/8; und die auf Seite 326 Anm. 1 zitierten Autoren

5) vgl.: BVerwGE 6 S. 82; 12, S. 1 ff

6) zit.: BVerwGE 10 S. 5; und die gesamte Literatur

7) vgl.: BVerwG, U.v. 6. Aug. 1955 - BBauBl. 1955 S. 580; OVG Münster, B.v. 22. April 1959 DÖV 1960 S. 312; BGH, U.v. 3. März 1958 DÖV 1958 S. 345 f; BGH, U.v. 12. Okt. 1959 DÖV 1960 S. 270 f; BVerwGE 12, S. 1 ff

der Bundesgerichtshof den Abzug der Gemeinflächen aber als eine sozialstaatlich bedingte Eigentumsbindung an, die jedoch nur solange keine Enteignungsmaßnahme darstelle, als der Grundsatz der wertgleichen Landabfindung eingehalten wird und die abgezogenen Gemeinflächen überwiegend im Interesse der Beteiligten verwendet werden.

Würden diese normativen Grundsätze nicht eingehalten, weil die Gemeinde z.B. zuviel Fläche einbehalte oder diese für allgemeine Zwecke verwende (Fernstraßen-Beispiel), so sei der Abzug der Gemeinflächen eine Enteignung¹⁾.

Gegen diese Rechtsprechung werden jedoch in der Literatur Bedenken und Entgegnungen der verschiedensten Art vorgetragen.

So führt Schrödter aus²⁾, der Flächenbeitrag könne kein Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne sein, weil Beiträge im Sinne von § 1 AO stets nur als Geldleistung erhoben werden könnten, so daß der Flächenbeitrag als eine besondere Naturalleistung angesehen werden müsse, deren Art er jedoch auch nicht zu bestimmen vermag.

Widerlegt wurde die Auffassung der Rechtsprechung und herrschenden Meinung bereits von Grauvogel³⁾, wenn auch unfreiwillig, weil dieser im Prinzip die Auffassung der Rechtsprechung entwickelte und verteidigt.

Nach Grauvogel kann die Umlegung nur als einheitlicher Vorgang betrachtet werden. Die Einbeziehung eines Grundstücks in die Umlegung und die Zuweisung eines neuen Grundstücks seien rechtlich nicht voneinander zu trennen. Somit finde ein "realer Verkehrsflächenabzug" beim einzelnen Grundstück überhaupt nicht statt, weil er für das einzelne Grundstück nur eine Rechengröße darstelle. Dies ist aus der Sicht der h. Meinung gesehen richtig. Wenn nun aber der einzelne Umlegungsbeteiligte von seinem Vermögen effektiv nichts abgibt bzw. leistet, so kann der Flächenabzug weder ein Beitrag noch eine sonstige Naturalleistung sein, welche die Umlegungsbeteiligten zu leisten haben, weil diese ex definitione Leistungen aus dem Vermögen der Leistungspflichtigen darstellen müssen.

Eine weitere Gruppe von Autoren sieht in dem Gemeinflächenabzug stets eine Enteignungsmaßnahme, weil sie die Umlegung von vornherein zu den Enteignungsakten rechnet⁴⁾, was am wenigsten geistige Mühe macht, während eine andere Meinung die Rechtsprechung zwar dem Grunde nach akzeptiert, jedoch Bedenken dahingehend vorbringt, daß die Frage der Angemessenheit des Gemeinflächenabzuges rechtlich nicht fixiert sei, weshalb man

1) so auch noch: BVerwG, B. v. 20. Febr. 1956 BVerwGE 3 S. 156 ff (Landabzug für Autobahn sei Enteignung); Grauvogel, Nochmals: Enteignung und Umlegung S. 232; Bertram, Umlegung als Enteignungstatbestand S. 138 (m.B.)

2) vgl.: Schrödter, Bundesbaugesetz Anm. 4 zu § 58 S. 359;

"Der Flächenbeitrag ist kein Beitrag im Sinne des Abgabenrechts. Der Flächenbeitrag ist... eine Naturalleistung aufgrund einer besonderen Leistungspflicht. Er ist eine Wertabgabe in Land, die bisher schon als zulässig anerkannt worden ist." zit.: Stahnke, Bundesbaugesetz Anm. 2 zu § 58

3) vgl.: Grauvogel, Nochmals: Enteignung und Umlegung S. 232

4) vgl.: Siegl, Baulandumlegung und Enteignung S. 285 ff; Schwamberger, Enteignung und Umlegung S. 396 f; ders., Nochmals: Enteignung und Umlegung S. 233; Bertram, Die städtebauliche Umlegung als Enteignungstatbestand S. 136 (m.W.); Schütz, Umlegung und Enteignung S. 195 f; u.a.

diesen entweder von vornherein zu den Enteignungen rechnet¹⁾, ihm gegenüber auf jeden Fall skeptisch sein müsse²⁾. Entsprechend führt deshalb auch Bertram neuerdings aus, wo bei der Umlegung die Grenze zwischen Sozialgebundenheit und Enteignung zu ziehen ist, sei in der Rechtsprechung offen geblieben³⁾.

Diese letzte Meinung hält nur den Flächenbeitrag für eine Enteignungsmaßnahme, obwohl sie der Rechtsprechung sonst folgt, weil durch ihn Teile der durch die Zusammenlegung entstandenen Eigentumsmasse abgespalten, von der Neuverteilung ausgenommen und öffentlichen Zwecken zugeführt werden¹⁾.

4. Der Enteignungscharakter der Umlegung (Schrifttum und Rechtsprechung)

Die Frage nach dem Rechtscharakter des sogen. Gemeinflächenabzugs und der Ausgleichsabbildungen hängt zunächst davon ab, ob das Umlegungsverfahren nach dem Bundesbaugesetz und nach dem Flurbereinigungsgesetz als Enteignungsmaßnahme anzusehen ist oder nicht. Die Frage ist in der Rechtsprechung und der Rechtslehre umstritten. Eine korrekte begriffliche Abgrenzung zwischen der Umlegung und Enteignung ist bis jetzt noch nicht gelungen⁴⁾ und auch die Rechtsprechung befindet sich noch immer auf einem Kreuzwege⁵⁾.

Nach der Auffassung einer Minderheit von Autoren⁶⁾ und der älteren Theorie ist in der

1) vgl.: Waldow, Über die Verfassungsmäßigkeit Deutscher Umlegungsgesetze, Diss. Leipzig 1933 S. 51; Scheuner, Enteignungsentschädigung zit. S. 113 "... Wo eine Zwangsabtretung von Land vorliegt... ist immer eine Enteignung gegeben."; Wolff-Raiser, Sachenrecht zit. S. 226 "Die Frage ist sehr umstritten."; Krüger, Auflage S. 452; ähnlich: Giese, Schranken des Enteignungsrechts S. 206 ff; Schütz, Enteignung oder soziale Bindung des Eigentums S. 127; Haas, Entschädigungsverpflichtungen S. 40; Weber, Eigentum und Enteignung S. 391; Hamann, Zur Abgrenzung von Enteignung und Sozialbindung S. 403; ders., Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht S. 148; Schack, Generelle Eigentumsentziehungen als Enteignungen S. 578; Maunz, Das Verhältnis der Baulandentschädigung zum GG S. 8; Forsthooff, Lehrbuch S. 296; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 46, 80; v. Mangoldt-Klein, Bonner Grundgesetz Anm. VI 7 zu Art. 14; Nester, Enteignung und Umlegung anders gesehen S. 177; Diester, Enteignung und Entschädigung S. 75, 157; Reinhardt, Inhalt und Schranken des Eigentums S. 38, 57; u.a.m.

OVG Hamburg, U.v. 9. Nov. 1950 DVBl. 1951 S. 181 f

OVG Hamburg, B.v. 14. Juni 1954 NJW 1955 S. 1294

Bay.VerfGH, E.v. 21. April 1960 DÖV 1960 S. 461

2) vgl.: Schröder, Baulandumlegung und Enteignung S. 70

3) vgl.: Bertram, Die Geldabfindung im Umlageverfahren S. 736

4) vgl.: Schütz-Frohberg, Bundesbaugesetz Anm. 4 zu § 59

5) vgl.: Bertram, Die Geldabfindung im Umlageverfahren S. 736

"Mit der richtigen Erkenntnis, daß der Rechtsgrund für die Umgestaltung des Flurbereinigungsgebiets öffentlich-rechtlicher Natur sei, setzte der bis heute noch nicht endgültig ausgetragene Streit über die Abgrenzung der Flurbereinigung von der Enteignung ein." zit.: Susset, Der Surrogationsgedanke S. 24

6) vgl.: Esser, Die Flurbereinigung, Ihre Rechtsnatur und die Folgerungen aus Art. 14 und 19 GG, Diss. Köln 1954 S. 18; Chälons, Das Feldbereinigungsrecht im Rahmen des deutschen Bodenrechts, Diss. Gießen 1933 S. 18; Eberhardt, Die rechtliche Seite der

Baulandumlegung eine klassische Enteignung zu erblicken, da das Eigentum an den eingeworfenen Grundstücken untergehe und an den zugeteilten Grundstücken im Wege der Enteignungsentschädigung originärer Eigentumserwerb entstehe.

Die wohl herrschende Meinung und auch die Rechtsprechung sieht in der Umlegung keine Enteignung, sondern eine im Rahmen der Inhaltsbestimmung des Eigentums zulässige Maßnahme eigener Art, die aber im Einzelfalle mit enteignenden Maßnahmen vermischt sein könne. Zur Begründung dieser Auffassung wird ausgeführt, daß die Umlegung im Gegensatz zur Enteignung nicht ausschließlich zum Wohle der Allgemeinheit, sondern im Interesse der betroffenen Eigentümer¹⁾ und ohne Erbringung von Sonderopfern für die Allgemeinheit erfolge²⁾, bzw. daß die Umlegung das Eigentum nicht für einen fremden Zweck entziehe, sondern dessen Privatnützlichkeit durch zweckmäßigere Ausgestaltung der Bodenordnung sogar noch erhöhe³⁾.

Nach der h.L. und Rechtsprechung ist es im Rahmen von Umlegungen jedoch nicht auszuschließen, daß Eigentumsverhältnisse nicht nur geordnet werden, sondern Eigentum auch gänzlich entzogen wird. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn einzelne Umlegungsbeteiligte gegen Geldabfindung aus dem Umlegungsverfahren ausscheiden müßten und/oder wenn der Grundsatz der wertgleichen Abfindung nicht gewährleistet sei.

In diesen Ausnahmefällen könne das Umlageverfahren enteignende Wirkung haben, so daß

Feldbereinigung, Diss. Heidelberg 1934 S. 48 f; Gierke, Deutsches Privatrecht I S. 597; Meyer-Dochow, Lehrbuch des Verwaltungsrechts S. 242 ff; Peters, Lehrbuch der Verwaltung S. 177, 463; Fleiner, Institutionen S. 312; Jellinek, Verwaltungsrecht S. 408; Siegl, Baulandumlegung und Enteignung S. 285 ff; Schwamberger, Enteignung und Umlegung S. 396 f; Schütz, Umlegung und Verfassung S. 195; Bertram, Umlegung als Enteignungstatbestand S. 136; Clasen, Ist die Baulandumlegung als Enteignung anzusehen S. 1169;

BayVerfGH, E.v. 24. Sept. 1952 VGHE Bd. 5 Nr. F. II S. 225 ff

- 1) so insbesondere das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung, BVerwGE 1, S. 225; 6, S. 79; 10, S. 4; 12, S. 1;

OVG Münster, B.v. 22. April 1959 NJW 1959 S. 2034 f

- 2) so die Begründung des Bundesgerichtshofs

BGH, U.v. 3. März 1958 BGHZ 27, S. 15 DÖV 1958 S. 344 f

BGH, U.v. 12. Okt. 1959 BGHZ 31, S. 49 DÖV 1960 S. 270 f

- 3) so die Literatur mit weiteren Argumenten und Rechtsprechungshinweisen

vgl.: Wolff, Verwaltungsrecht III S. 269; Forsthoff, Lehrbuch S. 296; v. Mangoldt-Klein, Bonner Grundgesetz Anm. VI 7 zu Art. 14; Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 68 zu Art. 14; Diester, Enteignung und Entschädigung S. 157; Meyer-Stich-Tittel, Bundesbaurecht Anm. 3 zu § 45; Schrödter, Bundesbaugesetz Anm. 1, 2 zu § 45; Schütz-Frohberg, Bundesbaugesetz Anm. 4 zu § 59; Schröder, Baulandumlegung und Enteignung S. 54 ff; Hansen-Heide, Bundesbaugesetz Anm. 1 zu § 45; Knaup-Ingenstau, Bundesbaugesetz Anm. zu § 45; Stahnke, Bundesbaugesetz Anm. 1 zu § 57; Susset, Der Surrogationsgedanke S. 25; Weber, Eigentum und Enteignung S. 374; Körner, Die Eigentumsgarantie S. 75; Steuer, Flurbereinigungsgesetz Anm. zu § 51; Gollasch, Boden- und Baurecht S. 22; Hering, Verwaltungsverfahren nach dem Bundesbaugesetz S. 222; Grauvogel, Nochmals: Enteignung und Umlegung S. 229 ff; Zabel, Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz S. 262 ff; Hamacher, Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz S. 260 ff; ders., Die Rechtsprechung des OVG Münsters S. 224 ff; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht II S. 46, 80 spricht von einem "enteignungsgleichen Eingriff."; u.a.m.

sich Enteignung und Umlegung teilweise in einer rechtlichen Gemengelage befinden¹⁾, bzw. in die Umlegung ein klassisches Enteignungsverfahren eingebaut sei bzw. sein könne²⁾.

5. Stellungnahme zum Rechtscharakter des Flächenbeitrags

Der von den Gemeinden im Rahmen der Umlegung vornehmbare Abzug von Gemeinflächen – sogen. Flächenbeitrag – ist, unter der Bedingung gesehen, daß die umlegende Gemeinde selbst keine Fläche in die Umlegungsmasse eingebracht hat³⁾⁴⁾, eine Maßnahme des Enteignungsrechts oder überhaupt keine hoheitlich auferlegte, jedoch von Staatsbürgern zu erbringende Leistungspflicht. Die Entscheidungsalternativen hängen hier vom Standpunkt des Betrachters über den Rechtscharakter des Umlegungsverfahrens ab. Und dies aus folgenden Überlegungen und Gründen:

Geht man mit der Minderheitenmeinung davon aus, daß es sich bei der Umlegung bereits um eine Enteignungsmaßnahme handelt, so stellt der sogen. Flächenbeitrag überhaupt keine Leistung eines Bürgers dar, weil die Bürger denselben dann nicht aus ihrem Vermögen erbringen, sofern der Grundsatz der wertgleichen Landabfindung eingehalten wird, weil der Flächenbeitrag dann ja von öffentlichem Eigentum abgezogen wird, da mit der Eröffnung des Umlegungsverfahrens das umlegungspflichtige Eigentum mittels Enteignung auf den Staat übergegangen sein muß⁵⁾. Insofern ist die Auffassung der Minderheitenmeinung, der Flächenbeitrag sei sozusagen eine "Nachmalsenteignung", unrichtig⁶⁾.

Geht man dagegen mit der herrschenden Meinung und der Rechtsprechung davon aus, daß es sich bei dem Umlegungsverfahren um keinen Enteignungsakt handelt, so ergibt sich folgende Lösung, nach deren Ergebnis der Flächenbeitrag sich als eine in das Umlegungsverfahren eingeschobene Enteignungsmaßnahme darstellen muß.

Zum ersten kann der Flächenbeitrag deshalb kein Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne sein, weil er keine Geldleistungsverpflichtung darstellt⁷⁾. Er kann deshalb nur als eine Enteignungsmaßnahme angesehen werden, weil es Naturalvermögensleistungspflichten in einem Rechtsstaat, welcher das Eigentum der Bürger zu schützen verspricht, nicht geben kann. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Vermögen der Bürger nur ge-

1) vgl.: Schrödter, Bundesbaugesetz Anm. 1, 2 zu § 45

2) vgl.: OVG Münster, B.v. 22. April 1959 DÖV 1960 S. 312

3) Wenn die Gemeinde selbst Boden in die Umlegungsmasse eingebracht hat, so ist sie als "normaler" Umlegungsbeteiligter zu behandeln und kann mit der ihr zustehenden Fläche machen was rechtens ist. Die Behandlung von in die Umlegungsmasse eingebrachten Gemeinflächen soll deshalb aus "Vereinfachungsgründen" nicht behandelt werden.

4) Und unter der Bedingung, daß der Grundsatz der wertgleichen Abfindung in Land eingehalten wird, weil sonst der Flächenbeitrag bereits nach der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung als eine Enteignungsmaßnahme anzusehen ist.

5) so auch: Grauvogel, Nochmals: Enteignung und Umlegung S. 232

6) Noch unrichtiger ist allerdings die Auffassung von Bertram, Städtebauliche Umlegung als Enteignungstatbestand S. 136/138, welcher, obwohl er die Umlegung zu einem "eigentumsvernichtenden" Akt erklärt, den Flächenbeitrag als Eigentumsbindung ansieht.

7) vgl. die Ausführungen auf Seite 158

gen die Auferlegung von Geldleistungspflichten ungeschützt, andererseits aber gegen Eingriffe in die Realsphäre des Vermögens umfassend geschützt, mit Ausnahme der durch die Enteignungshoheit des Staates erlaubten und entsprechend geregelten Eingriffe in das Realvermögen.

Wenn das Bundesverwaltungsgericht nun ausführt, es könne unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie nichts ausmachen, ob Beiträge in Geld oder naturaler Form erhoben werden¹⁾, so setzt es sich über eine fundamentale Grundregel des Grundgesetzes hinweg, was auf keinen Fall geduldet werden darf.

Der Flächenbeitrag kann also bereits bei Kritik prima facie nur als Enteignungsmaßnahme angesehen werden, sonst ist er von vornherein rechtswidrig.

Unhaltbar ist aber auch die Auffassung der Rechtsprechung, daß der Flächenbeitrag als Eigentumsbindung anzusehen sei, was ja in gewissem Widerspruch zur Theorie des Naturalbeitrags steht, weil Eigentumsbindungen stets²⁾ nur an fortbestehendem Eigentum vorgenommen werden können, das dem Eigentümer verbleibt, während es Eigentumsbindungen an Eigentum, das dem Eigentümer genommen wird, schon rein sprachlich nicht geben kann.

Der Flächenbeitrag ist jedoch auch noch aus anderen Gesichtspunkten als Enteignungsmaßnahme anzusehen.

So ergibt es sich aus dem Wesen der Umlegung als eines multilateralen Grundstücksaustauschverfahrens und dem Grundsatz des ungebrochenen Fortbestands der Eigentumsrechte an den eingebrachten Grundstücken³⁾, daß nur derjenige, welcher ein Grundstück in den Tauschakt eingebracht hat, auch bei der Verteilung der Umlegungsmasse ein Grundstück bekommen kann. Wenn die umlegende Gemeinde, die ja Eigentümerin der Gemeinflächen wird, nichts in die Umlegungsmasse einbringt, kann sie auch nichts daraus erhalten, es sei denn, sie enteignet einen Teil der Umlegungsmasse und verschafft sich dadurch Eigentumsrechte. Mit Recht führt Bertram deshalb aus, daß bereits die Zuweisung von Flächen für den öffentlichen Bedarf eine Beeinträchtigung des Eigentums der Beteiligten darstelle⁴⁾.

Aber auch aus der Frage, wem der bei der Umlegung entstehende Mehrwert, welcher ja im Flächenbeitrag abgeschöpft wird, zustehen soll bzw. muß, ergibt sich, daß der sogen. Flächenbeitrag eine Enteignungsmaßnahme ist.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der überwiegenden Meinung im Schrifttum dürfen den Beteiligten an einem Umlegungsverfahren durch dieses keine Nachteile entstehen, sie sollen durch die sogen. Maßnahmen der Allgemeinheit aber auch keine Vorteile bzw. Vermögensgewinne erzielen⁵⁾. Der sogen. Mehrwert

1) vgl.: BVerwGE 4 S. 154; 6 S. 82; 10 S. 6

2) vgl. die in Anm. 1 auf Seite 280 zitierten Autoren

3) so die h.M. und ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundesgerichtshofs, jedoch bestehen gewisse Unterschiede in der Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte; und die in Anm. 2 auf Seite 291 zitierten Autoren

4) vgl.: Bertram, Städtebauliche Umlegung und Enteignungstatbestand S. 136

5) vgl.: BVerwGE 10 S. 4 f; 12 S. 6 f; Zabel, Die Umlegung nach dem Bundesgesetz zit. S. 264 "... nicht ungerechtfertigt bereichert werden..."; Schriftlicher Bericht des 24. BT-Ausschusses S. 15 und die gängigen Kommentare im Umlegungsrecht; u.a.m.

muß den umlegenden Gemeinden zustehen, während die Umlegungsbeteiligten nur wertgleich abgefunden werden dürfen.

Dies ist eine der größten Folgeunrichtigkeiten, die in der gesamten Umlegungsliteratur je geschrieben wurde. Wenn man einerseits die Umlegung von der Enteignung damit abgrenzt bzw. abgrenzen möchte¹⁾, daß die Umlegung im Interesse der Umlegungsbeteiligten vorgenommen werde, während die Enteignung der Allgemeinheit diene, und man andererseits jahrzehntelang behauptet, die an der Umlegung Beteiligten dürften aus derselben keinen Vorteil bzw. Gewinn erzielen, sondern nur die Gemeinden, so ist das einfach ein nicht mehr mit Worten zu beschreibender Widerspruch in sich. Zweck der Umlegung ist in jedem Fall die Wertsteigerung der eingeworfenen Grundstücke, welche den Umlegungsbeteiligten gehören²⁾, sonst kann man die ganze Sache ja gleich bleiben lassen, weshalb die Umlegung nicht vom sogen. Grundsatz der Wertgleichheit, sondern vom Grundsatz der Wertsteigerung bestimmt ist und bestimmt sein muß³⁾. Außerdem stimmt die Behauptung, daß die an der Umlegung Beteiligten keine Gewinne bzw. Vorteile erzielen dürfen und würden, grundsätzlich nicht. Wie kann man einerseits behaupten, daß die Ausgleichs- bzw. Mehrwertabgabe ein Beitrag für eine dem Bürger vorteilhafte Leistung sei, wenn man andererseits ausführt, der Bürger dürfe und würde im Rahmen der Umlegung überhaupt keine Vorteile erlangen. Bringt denn nicht die Tatsache, daß im Umlegungsrecht ständig von Umlegungs- und Planungsgewinnen die Rede ist, und daß die Beiträge, Mehrwert- oder Ausgleichsabgaben Vorteile abschöpfen, nicht genügend Beweismaterial dafür, daß die Umlegungs- bzw. Planungsgewinne erst einmal bei den Umlegungsbeteiligten entstanden sein müssen, ehe sie abgeschöpft werden können.

Dies ergibt sich auch aus dem Wesen des Tausches. Bereits Adam Smith hatte vor 200 Jahren in seinem weltberühmten Biber-Beispiel erkannt, daß ein Tausch dann nicht zustande kommen kann, wenn die Tauschpartner keine Nutzen- bzw. Wertsteigerung erlangen, so daß auch für die Umlegung behauptet werden kann und muß, der Mehrwert der Umlegung steht - zumindest zunächst - den Umlegungsbeteiligten zu.

Die Gemeinden können⁴⁾ nun nach erfolgter Umlegung diesen Mehrwert bzw. -gewinn zum

1) vgl. die Ausführungen und Anm. 1 - 3 auf Seite 281

Ob sich mit der von der h.M. angewandten sogen. Interessentheorie die Umlegung von der Enteignung abgrenzen läßt, muß ernsthaft bezweifelt werden, wenn auch hier das Problem, was die Umlegung als solches rechtlich ist bzw. sein soll, nicht erörtert werden kann.

2) so auch; Nester, Enteignung und Umlegung anders gesehen S. 178
BayVerfGH, E.v. 21. April 1960 DÖV 1960 S. 462

3) Dies wird ausführlich bewiesen von Stemmler-Knüpfer, Umlegung nach dem Bundesbaugesetz B 10.34, welche zu Recht ausführen, daß die nicht umgelegten Grundstücke im Prinzip wertlos sind, weil sie eben nicht bebauungsfähig sind, während die Grundstücke durch die Umlegung erst ihren eigentlichen Nutzwert erhalten.

4) Die normative Frage, ob die Gemeinden die Vorteile abschöpfen müssen oder nur dürfen, ist umstritten. Die h.M. spricht sich für einen Abschöpfungszwang aus, während eine Minderheit[†] darin eine Ermessensfrage sieht, was zumindest dann richtig ist, wenn man in diesen Ausgleichsabgaben Beiträge sieht, da deren Erhebung in der Opportunität der Gemeinden steht. Sieht man in den Ausgleichsabgaben Steuern, so wird man den Gemeinden ebenfalls ein Steuerbewilligungsrecht zugestehen müssen, wenn auch bereits die Tatsache, daß die Ausgleichsabgabe bundesrechtlich geregelt ist, erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken mit sich bringt.

[†]Nester, Enteignung und Umlegung anders gesehen S. 178; Hamacher, Die Rechtsprechung des OVG Münster S. 226; BayVerfGH, E.v. 21. April 1960 DÖV 1960 S. 462

Anlaß nehmen, ein Abschöpfungs-, Beitrags- oder Ausgleichsverfahren dem eigentlichen Umlegungsverfahren anzuhängen, weil der Staat dies bei allen "Vorteilssituationen" machen kann. Prinzipiell berechtigt der Umlegungsgewinn der Beteiligten die Gemeinden zur Abschöpfung bzw. Ausgleich, bzw. der Vorteil stellt die finanzmoralische Grundlage der Ausgleichsabgabe dar.

Dies bedeutet für das Problem des Flächenbeitrags, daß der Staat überhaupt nicht berechtigt sein kann, Umlegungsmasse als Gemeinflächen im "Beitragswege" von vornherein zu erheben, weil Beiträge und der wirtschaftliche Kern des Umlegungsverfahrens es bedingen, daß die Vorteile, zunächst wenigstens, bei den Umlegungsbeteiligten entstanden sein müssen.

Dies läßt sich auch noch durch folgende Überlegung erhärten. "Das Umlegungsverfahren ist dadurch gekennzeichnet, daß die Umlegungsmasse entsprechend dem Anteil der einzelnen eingeworfenen Grundstücke an dieser Masse auf die beteiligten Grundeigentümer verteilt wird"¹⁾. Deshalb sind die Umlegungsbeteiligten im Verhältnis ihrer eingelegten Werte an der gesamten Umlegungsmasse zu beteiligten (§ 57 BBauG)²⁾, was nichts anderes bedeutet, daß die Beteiligten auch am Mehrwert anteilsmäßig teilhaben sollen, was mit Äquivalenzziffern sich rechnerisch bewerkstelligen läßt.

Der Staat kann jedoch andererseits den bei der Umlegung entstehenden Anspruch der Beteiligten auf Herausgabe des Mehrwertes, welcher ja ein vermögenswertes subjektives Recht öffentlich-rechtlicher Art darstellt, in Form des Gemeinflächenabzugs vor der "realen" Grundstückverteilung enteignen und sich so in den Besitz der Gemeinflächen bringen, andererseits jedoch die dabei entstehende Entschädigungsverpflichtung gegen die von den Beteiligten abzuführende Mehrwert- bzw. Ausgleichsabgabe aufrechnen³⁾. Dies läßt sich im Prinzip auch aus einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts herauslesen, worin zu lesen ist, daß es keinen Unterschied mache, ob die Kosten zur Beschaffung des Straßenlandes als Abgabe auferlegt oder ob "ihm unter Anrechnung auf diese Abgaben" Landabtretung verlangt werde"⁴⁾.

Einen Unterschied macht es indessen schon, weil der verfahrensmäßige Ablauf nach § 55

1) zit.: BGH, U.v. 12. Okt. 1959 DÖV 1960 S. 270

2) vgl.: Schrödter, Bundesbaugesetz Anm. 2 zu § 45 S. 332

BGH, U.v. 3. März 1958 DÖV 1958 S. 344

BGH, U.v. 12. Okt. 1959 DÖV 1960 S. 271

Nur zieht der Bundesgerichtshof nicht die entscheidende Konsequenz, denn "im Verhältnis der eingeworfenen Grundstücke" bedeutet nicht lediglich, "wertgleich in Land abfinden", weil ein Verhältnis stets eine Beziehung zur Gesamtheit, hier der Umlegungsmasse, herstellt, während die sogen. wertgleiche Abfindung keine verhältnismäßige, sondern eine absolute Entschädigung beinhaltet.

3) so auch: Stahnke, Bundesbaugesetz Anm. 3 zu § 58; ähnlich: Scheuner, Grundlagen und Art der Enteignungsentschädigung zit. S. 113 "Nur kann möglicherweise eine Entschädigung deshalb entfallen, weil der Gegenwert der (Land-)Abgabe gewissermaßen als Beitrag zu den öffentlichen Anlagen einbehalten wird, zu denen der Eigentümer beitragspflichtig ist."; Forsthoff, Lehrbuch S. 296 "Eine Entschädigung erübrigt sich jedoch, da infolge der Wertsteigerung durch die Erschließung dem Eigentümer des Rechtsgrundstücks kein Schaden erwächst."

4) zit.: BVerwGE 6, S. 82; 4, S. 154, 157;

"Die Erhebung eines allgemeinen 'Wegebeitrags' ohne eine derartige Feststellung (gemeint: vorherige Feststellung eines individuellen Mehrwerts) ist rechtswidrig." zit.: OVG Münster, U.v. 22. Sept. 1954 DVBl. 1956 S. 57

BBauG, welcher die Umlegung technisch regelt, anders gestaltet werden mußte.

Der Enteignungscharakter des Gemeinflächenbeitrags ergibt sich aber auch noch aus anderen Tatsachen und Tatbeständen. So ist es unstritten und unbestreitbar, daß es sich beim Abzug der Gemeinfläche um eine Erschließungsmaßnahme handelt¹⁾. Bei Erschließungsmaßnahmen im "normalen" Gelände muß die Gemeinde, wenn sie für die Erschließung Flächen benötigt, diese enteignen und dafür Entschädigungen leisten. Warum dies bei zuvor umgelegten Gelände nicht der Fall sein soll, ist nicht einzusehen. Bei der Umlegung mit Flächenabzug handelt es sich doch lediglich um die verfahrenstechnische Überlagerung bzw. Überschneidung eines Umlegungs- und eines Erschließungsverfahrens.

Die Auffassung der herrschenden Meinung und der Rechtsprechung schließlich, daß der Gemeinflächenabzug nur dann eine Enteignungsmaßnahme sei, wenn diese für Zwecke der Allgemeinheit verwendet werden (Fernstraßenbeispiel), nicht jedoch, wenn diese im - von der Gemeinde zu unterstellenden - Interesse der Beteiligten verwendet werden (Anliegerstraßenbeispiel) ist schon allein deswegen nicht haltbar, weil eine Fernstraße auch im Interesse der Beteiligten liegen kann und weil die Interessenstruktur weder exakt feststellbar, noch das allgemeine Interesse vom besonderen Interesse der Beteiligten getrennt werden kann²⁾. Außerdem sind politische Instrumente des Staates nicht nach dem daran bestehenden Interesse, sondern nach Tatbeständen zu qualifizieren, zumal mit der Interessentheorie, welche ja eindeutig einen normativen Grundsatz beinhaltet, allenfalls etwas über die Rechtmäßigkeit der Umlegung und eines Gemeinflächenabzugs, nichts jedoch über den Umlegungs- bzw. Enteignungstatbestand ausgesagt ist. Letzten Endes kommt es auf das Interesse der Umlegungsbeteiligten grundsätzlich nicht an. Entweder steht der sogen. Mehrwert in Form des Flächenabzugs der Gemeinde ex definitione zu, wenn man bereits die Umlegung als ein Enteignungsverfahren betrachtet, und sie kann dann mit dieser Fläche machen was sie möchte, oder der Gemeinde steht der sogen. Flächenbeitrag eben nicht zu, dann kann sie ihn sich nur durch ein in das Umlegungsverfahren - quer³⁾ - eingeschobenes Enteignungsverfahren beschaffen.

Genausowenig wie eine Steuer danach und dadurch klassifiziert werden kann, wie diese verwendet wird, kann es bei der Enteignung der Gemeinflächen nicht darauf ankommen, ob diese im rechtlich nicht definierbaren Interesse der Beteiligten oder im sogen. Allgemeininteresse verwendet werden, zumal die Umlegungsbeteiligten ja auch zur Allgemeinheit zählen und das Interesse der Allgemeinheit sich stets als ein Interesse bzw. Desinteresse von Gruppen darstellt. Da sich aus der Verwendung enteigneten Naturalvermögens allenfalls etwas über die Rechtmäßigkeit einer Enteignungsmaßnahme aussagen läßt, nichts jedoch über den Enteignungstatbestand⁴⁾, kann man die Verwendung von hoheitlich in die Staatssphäre überführtem Vermögen Privater auch nicht dazu benützen, eine Enteignungsmaßnahme von einer Nichtenteignungsmaßnahme abzugrenzen.

1) vgl.: BGH, U.v. 3. März 1958
OVG Münster, B.v. 22. April 1959
BVerwG, U.v. 15. Nov. 1956

DÖV 1958 S. 346
DÖV 1960 S. 312
BVerwGE 4, S. 154, 157

2) so auch: Clasen, Ist die Baulandumlegung als Enteignung anzusehen? S. 1170

3) d.h. nach einem gewissen zeitlichen und verfahrensmäßigen Ablauf des Umlegungsverfahrens, vgl. Seite 291

4) Dieser muß ja bereits nach bestimmten Regeln stattgefunden haben, während eine rechtswidrige Verwendung der enteigneten Sache (z.B. nicht im Wohle der Allgemeinheit) eine Enteignungsmaßnahme nicht zu einem Nullum macht,

6. Der Rechtscharakter der Ausgleichsleistung im Rahmen der Umlegung (Exkurs)

Der Rechtscharakter dieser Ausgleichsleistungen ist genauso umstritten und ungeklärt wie derjenige der Umlegung selbst. Die Umlegung ist für diese Ausgleichsleistungen ja das auslösende Ereignis.

Das Gesetz spricht lediglich davon, daß Wertunterschiede in Geld auszugleichen sind (§§ 59 Abs. 2, 3; 60; 61 Abs. 2 BBauG). Verschiedene Autoren sprechen deshalb nur von Ausgleichsleistungen bzw. Geldabfindungen und übergehen das Problem, während andere bemerken, daß die Klärung dieser Frage rein akademischer Natur sei, weil die Abgrenzung zwischen Umlegung und Enteignung ihre praktische Bedeutung durch die Einführung eines einheitlichen Rechtsweges in Baulandsachen und genauer Bemessungsregeln durch das Bundesbaugesetz verloren habe²⁾.

Eine andere Gruppe von Autoren vertritt die Auffassung, daß die Ausgleichsleistungen stets als Enteignungsentschädigungen anzusehen seien, weil sie entweder die Umlegung zu den enteignenden Maßnahmen des Bodenordnungsrechts rechnen³⁾ oder weil sie in jeder Geldleistung, im Gegensatz zu der umlegungsüblichen Landzuteilung, eine dem Umlegungszweck zuwiderlaufende Enteignungsmaßnahme erblicken⁴⁾.

Die herrschende Meinung der Wissenschaft⁵⁾ und das OVG Münster⁶⁾ vertreten jedoch hinsichtlich des Rechtscharakters der Umlegungsausgleichsleistungen eine differenziertere Meinung und sprechen nur dann von einer Enteignungsentschädigung, wenn die Ausgleichszahlung anstelle der Zuteilung mit Grund und Boden tritt und der Eigentümer des sogen. Kleingrundstücks aus der Beteiligtengemeinschaft ausscheiden muß - sogen. Totalabfindung -, während die Ausgleichsleistungen in Form von sogen. Spitzenbeiträgen für geringfügige Wertminderungen bzw. Minderzuteilungen keine Enteignungsentschädigungen, sondern im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums hinzunehmen seien und allenfalls als entschädigungsähnliche Ausgleichsleistung bezeichnet wird.

Während sich die Literatur in der Regel auf die Alternativen - Spitzenbetrag - Totalabfindung beschränkt, führt der Bundesgerichtshof in einer verfeinerten Analyse aus, daß die Umlegung stets dann den Tatbestand der Enteignung und die Ausgleichsleistungen damit den der Enteignungsentschädigung erfülle, wenn - von geringfügigen Spitzen abgesehen - einem Umlegungsbeteiligten weniger Land zugewiesen werde, als dem Anteilverhältnis zwischen dem eingeworfenen und zuteilten Grundstück entspreche. Dort wo die Verteilung der Umlegungsmasse nicht wertanteilmäßig auf alle Umlegungsbeteiligten

1) vgl.: Knap-Ingenstau, Bundesbaugesetz Anm. zu § 45; Hansen-Heide, Bundesbaugesetz Anm. 5 zu § 59; Clasen, Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz B 10.32; Neuffer, Bundesbaugesetz Anm. zu § 64 S. 82; Heitzer-Oestreicher, Bundesbaugesetz Anm. zu § 60; Schröder, Bundesbaugesetz § 64 Anm. 1, 2 S. 369 spricht von "Erstattungsansprüchen" an die Gemeinde.

2) vgl.: Meyer-Stich-Tittel, Bundesbaurecht Anm. 16 zu § 59 S. 282; Schröder, Bundesbaugesetz Anm. 2 zu § 45 S. 333

3) vgl. die Anm. 6 auf Seite 280

4) vgl.: Meyer-Stich-Tittel, Bundesbaurecht Anm. 4 zu § 45 S. 240, Anm. 16 zu § 59 S. 282

5) vgl.: Schütz-Frohberg, Bundesbaugesetz Anm. 2 zu § 59; Schröder, Bundesbaugesetz Anm. 4 zu § 59; Schröder, Baulandumlegung und Enteignung S. 69; Hamacher, Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz S. 264; Friese, Zum Entwurf eines Bundesbaugesetzes S. 615; Zabel, Die Umlegung nach dem Bundesbaugesetz S. 264; Nester, Enteignung und Umlegung anders gesehen S. 177 f; Körner, Die Eigentumsgarantie S. 75; Weber, Eigentum und Enteignung S. 374; Wolff, Verwaltungsrecht III S. 269

6) vgl.: OVG Münster, B.v. 22. April 1959 DÖV 1960 S. 313; Hamacher, Die Recht- ./.

Grundeigentümer erfolge, könne nicht mehr von einer entschädigungslos zulässigen Eigentumsbindung die Rede sein, sondern materiell betrachtet liege eine Enteignungsmaßnahme vor¹⁾).

Begründet wird diese Auffassung von der Literatur und der Rechtsprechung damit, daß die Totalabfindung eines Kleingrundstückseigentümers dem Sinn und Zweck der Umlegung, nämlich der Nutzungsverbesserung der Einwurfgrundstücke und dem Prinzip der ungebrochenen Fortsetzung des Eigentums widerspreche, wenn einige Beteiligte ausschließlich in Geld abgefunden werden, welche außerdem für die Allgemeinheit ein Sonderopfer erbringen, was den Tatbestand der Enteignung beweise.

Eine besondere Meinung vertritt das Bundesverwaltungsgericht zum Rechtscharakter der Ausgleichsleistungen bzw. Geldabfindungen bei der Umlegung, da das Gericht auf die Interessenstruktur der Beteiligten abstellt. Zunächst vertrat das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung, daß geldliche Abfindungen und Ausgleichsleistungen keine Enteignungsentschädigungen sind, weil sie Bestandteile des einheitlichen Umlegungsverfahrens seien, aus dem sie nicht als selbständige Enteignungen herausgelöst werden könnten²⁾.

Nach neuerer Rechtsprechung³⁾ des Gerichts sind die sogen. Spitzenbeträge nie als Enteignungsentschädigung, sondern als Eigentumsbindung anzusehen, weil die Umlegung keine Enteignung sei, während die Totalabfindung nur dann eine Enteignung darstelle, wenn der ausscheidende Beteiligte auf eine Abfindung mit Grund und Boden bestehe, während eine Barabfindung in der Umlegung, mit welcher der Beteiligte dem Grunde nach einverstanden sei, keine Enteignungsentschädigung darstelle³⁾. Welcher Art diese öffentliche Leistung ist, wird nicht ausgeführt; die Rechtsprechung wird in diesem Punkt von der Literatur allgemein abgelehnt⁴⁾.

7. Stellungnahme zum Rechtscharakter der Ausgleichsleistungen im Rahmen von Umlegungen, Flurbereinigungsmaßnahmen und Grenzregelung⁵⁾

Daß es bei der Frage nach dem Rechtscharakter dieser Ausgleichsleistungen nicht auf die Interessenstruktur der Beteiligten ankommen kann und darf, wie dies vom Bundesver-

sprechung des OVG Münster S. 226

1) vgl.: BGHZ 27, 15 DÖV 1958 S. 344 f; BGHZ 31, 49 DÖV 1960 S. 270 f; Bay.VerfGH, E.v. 21. April 1960 DÖV 1960 S. 460

2) vgl.: BVerwG, B.v. 8. Jan. 1955 NJW 1955 S. 1001

3) vgl.: BVerwGE 6, S. 80, 83; 8, S. 95, 97; 12, S. 1

4) Ablehnung bei: Wolff, Verwaltungsrecht III S. 269; Schröder, Bundesbaugesetz Anm. 5 zu § 59; Bertram, Die Geldabfindung im Umlegungsverfahren S. 736; Schröder, Baulandumlegung und Enteignung S. 54; Pathe, Der Zweck der Umlegung im Flurbereinigungs- und Baurecht S. 76; Schütz-Frohberg, Bundesbaugesetz Anm. 4 zu § 59; Siegl, Baulandumlegung und Enteignung S. 287; Clasen, Ist die Baulandumlegung als Enteignung anzusehen S. 1170

OVG Münster, B.v. 22. April 1959 DÖV 1960 S. 313

"Umlegungsmaßnahmen, die ihrer Natur nach Enteignungsmaßnahmen sind, verlieren diese Eigenschaft nicht deswegen, weil ihre Rechtmäßigkeit von den Betroffenen nicht bestritten wird."

5) In der folgenden Stellungnahme wird unterstellt, daß die Minderzuweisungen an Land nicht durch den Abzug von Gemeinflächen (sogen. Flächenbeitrag), sondern durch ./.

waltungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont wird, wurde bereits von der Literatur und anderen Gerichten bewiesen, zumal die Interessenstruktur weder exakt feststellbar¹⁾, noch für die Durchführung einer Umlegung entscheidend ist, noch die Zustimmung zu einer enteignenden Maßnahme dieselbe rechtlich verändert. Außerdem kommt es bei der Klassifizierung öffentlicher Ausgaben auf Tatbestände und nicht auf die zustimmende oder ablehnende Meinung der Betroffenen an. Daß es sich bei den Ausgleichsleistungen der Umlegungen um öffentlich-rechtliche Leistungen handelt, steht außer Frage²⁾.

Unzulänglich, wenn auch nicht unrichtig, ist aber auch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, nach dessen Auffassung in der Umlegung nur dann eine Enteignungsmaßnahme zu erblicken ist, wenn einem Beteiligten weniger Land zugewiesen werde, als es dem Anteilsverhältnis seines in die Umlegungsmasse eingeworfenen Grundbesitzes zu dem zur Verteilung gelangenden Land entspreche, weil dieser dann weniger Wertanteil als die anderen Beteiligten erhalte (Sonderopfer)³⁾. Dies bedeutet nämlich, wenn alle Umlegungsbeteiligten im Rahmen der Umlegung "gleichmäßig" ihre Grundvermögenswerte - entgegen dem Grundsatz der Mindestwertgleichheit - einbüßen, weil die Gemeinde eine zu große Gemeinfläche einbehält, keine Enteignungsmaßnahme vorliege, was jedoch in diesem Fall eindeutig der Fall wäre.

Aber auch die Auffassung, die Ausgleichsleistungen könnten deswegen keine Enteignungsentschädigungen sein, weil die Umlegung keine Enteignung sei⁴⁾, ist nicht haltbar, weil nach der herrschenden Lehre Umlegung und "klassische" Enteignung sich überschneiden können.

Aber auch die herrschende Lehre, nach deren Auffassung nur Totalabfindungen als Enteignungsentschädigungen anzusehen sind, während die sogen. Spitzenbeträge irgendetwas darstellen, vermag nicht zu überzeugen. So betont bereits Bertram mit Recht, die Grenze zwischen Sozialgebundenheit und Enteignung in bezug auf die Angemessenheit der Landabgaben sei in der bisherigen Umlegungsrechtsprechung offen⁵⁾. Diese Lücke in der Umlegungstheorie und Rechtsprechungspraxis wurde bisher auch nicht von der Wissenschaft geschlossen. Selbst Kritiker Bertram hält eine allgemein gültige Grenzziehung zwischen Enteignung und Sozialgebundenheit bei der Umlegung nicht für möglich, sondern glaubt dies nur von Fall zu Fall entscheiden zu können.

Die Unzulänglichkeit der herrschenden Lehre mag ein Beispiel verdeutlichen. Bringt ein Beteiligter in ein Umlegungsverfahren ein Grundstück von nur 1 m² Fläche ein (sogen. Schikanierzettel) und wird er im Laufe des Verfahrens mit Geld abgefunden, so sieht die h.L. darin einen Enteignungsakt und in der Ausgleichsleistung eine Enteignungsentschädigung. Bringt dagegen ein Beteiligter ein Grundstück von 1 000 m² Fläche ein und erhält nur 1 m² Boden aus der Umlegung unter Hinzufügung einer Ausgleichszahlung für die ver-

Verschiebungen der Grundstücke untereinander verursacht wurde, denn sonst müßte man die Ausgleichsleistungen von vornherein als Enteignungsentschädigung ansehen.

- 1) Abzulehnen ist auch die folgende Äußerung des Bundesgerichtshofes (U.v. 12. Okt. 1959 DÖV 1959 S. 270) "Alle Grundstückseigentümer eines solchen Gebietes stehen infolge ihres eigenen wohlverstandenen - wenn auch von ihnen selbst nicht erkannten - Interesses an der Aufschließung des Geländes in einer Gemeinschaft."
- 2) vgl.: Schrödter, Bundesbaugesetz Anm. 1, 2 zu § 64
- 3) vgl.: BGH, U.v. 3. März 1958 DÖV 1958 S. 345
BGH, U.v. 12. Okt. 1959 DÖV 1960 S. 271
- 4) so: BVerwG, U.v. 8. Jan. 1955 NJW 1955 S. 1001
- 5) vgl.: Bertram, Die Geldabfindung im Umlegungsverfahren S. 736

lorenen 999 m² Fläche zurück, so spricht die h.L. nur vom sogen. Spitzenbetrag, dessen Rechtscharakter ungeklärt ist. Ein offenbar unsinniges Ergebnis. Bei der Beantwortung der Frage, ob die Ausgleichsleistungen Enteignungsentschädigungen sind oder nicht, kann es offensichtlich nicht entscheidend sein, ob ein Beteiligter seinen Grundvermögenswert vollständig oder lediglich teilweise einbußt.

Die Beantwortung der Frage nach dem Rechtscharakter der Spitzenbeträge hängt ausschließlich davon ab, wo die Grenze zwischen Umlegung und Enteignung zu ziehen ist. Es ist zunächst mit der h.L. davon auszugehen, daß die Baulandumlegung keine Enteignung darstellt¹⁾. Die h. Lehre geht bei der Behandlung dieses Problems davon aus, daß sich Umlegung und Enteignung überschneiden können²⁾, daß die Gemeinden die Umlegung und Enteignung kumulativ nebeneinander in einem Verwaltungsverfahren anwenden können³⁾, bzw. daß Enteignung und Umlegung als selbständige Institutionen nicht getrennt werden könnten⁴⁾. Häufig, so führt Bertram aus, würden unter dem Deckmantel der Umlegung andere Tatbestände verwirklicht werden, die in ihrem Wesensgehalt das Eigentum antasteten⁵⁾.

Die Auffassung der h. Lehre und Rechtsprechung zur Abgrenzung der Umlegung und Enteignung ist nicht zu billigen. Zu Beginn eines Umlegungsverfahrens, also beim Einwurf der Grundstücke, steht zunächst noch nicht fest, ob überhaupt jemand, gegebenenfalls wer, und in welchem Maße jemand im Rahmen der Umlegung mit Geld abgefunden werden muß, so daß man nicht von kumulativ bzw. parallel eingeleiteten Enteignungs- und Umlegungsverfahren sprechen, noch ein Umlegungsverfahren nachträglich in ein Enteignungsverfahren umgestalten kann. Ein Umlegungsbeteiligter kann nicht auch gleichzeitig Beteiligter an einem potentiellen Enteignungsverfahren sein, sonst braucht man sich wirklich nicht mehr anstrengen, um Umlegung und Enteignung zumindest theoretisch auseinanderzuhalten.

Umlegung und Enteignung können nicht kumulativ und als von Anfang an nebeneinanderherlaufend betrachtet werden, weil sie sukzessiv aufeinander folgen bzw. folgen können.

Wenn es richtig ist, daß die Umlegung ein multilaterales Grundstücksaustauschverfahren ist, so müssen und so erhalten die Beteiligten mit dem Einwurf ihrer Grundstücke einen Anspruch auf die Zuteilung von Grund und Boden (sogen. Sollanspruch §§ 56 Abs. 1 BBauG, 44 FlurbG). Ein Tausch läßt sich nur als ein Hingeben von Naturalleistungen begreifen⁶⁾. Das OVG Münster spricht deshalb ganz klar und unzweideutig aus: "Fläche gegen Fläche"⁷⁾. Auch in der Literatur und sonstigen Rechtsprechung ist der Anspruch auf Herausgabe bzw. Zuteilung eines mindestens wertgleichen Grundstücks an die Umlegungsbeteiligten unbestritten⁸⁾.

1) Denn sonst wären die Ausgleichsleistungen von vornherein Enteignungsentschädigungen.

2) vgl.: OVG Münster, B.v. 22. April 1959 DÖV 1960 S. 312 und Anm. 1 - 3 auf Seite 281

3) vgl.: BGH, U.v. 12. Okt. 1959 DÖV 1960 S. 271

4) so: BVerwG, U.v. 8. Jan. 1955 NJW 1955 S. 1001

5) vgl.: Bertram, Städtebauliche Umlegung als Enteignungstatbestand S. 138

6) vgl.: Larenz, Schuldrecht II S. 117 ff

7) zit.: OVG Münster, B.v. 22. April 1959 DÖV 1960 S. 313

8) vgl.: Schrödter, Bundesbaugesetz Anm. 1 zu § 59; Schütz-Frohberg, Bundesbaugesetz Anm. 4 zu § 59; Meyer-Stich-Tittel, Bundesbaurecht Anm. 2 zu § 59; Heitzer-Oestreicher, Bundesbaugesetz Anm. 2 zu § 58; Susset, Der Surrogationsgedanke S. 23, 33; u.a.m.; BGH, U.v. 3. März 1958 DÖV 1958 S. 345; BVerwGE 3 S. 246 (ständige Rechtsprechung) und Gesetzestext § 59 BBauG

Ob dieser Herausgabe- bzw. Zuteilungsanspruch der Umlegungsberechtigten im Rahmen des Verfahrens originär¹⁾ oder mittels der Surrogationstheorie aus dem Eigentumsrecht des Einwurfsgrundstücks im Wege einer Metamorphose entsteht²⁾, kann dahingestellt bleiben. Festgestellt werden muß, daß es sich bei diesem Grundstückszuteilungsanspruch um ein vermögenswertes subjektives Recht öffentlich-rechtlicher Art handelt, welches durch Art. 14 GG geschützt sein muß³⁾, andererseits aber enteignungsfähig ist.

Wird nun einem Umlegungsberechtigten im Rahmen der tatsächlichen, realen Grundstückszuteilung überhaupt kein Land zugeteilt, sondern dieser gänzlich mit Geld abgefunden, oder wird ihm im Verhältnis zu seinem eingelegten Grund und Boden minderwertiges Land zugeteilt, so handelt es sich hier um eine totale oder teilweise Enteignung dieses Zuteilungsanspruches, was die Ausgleichs- oder Entschädigungspflicht auslöst.

Die Enteignungsmaßnahme ist also bei der Umlegung nicht wie die h.M. annimmt, ein parallel bzw. kumulativ mit der Umlegung eingeleitetes oder nachträglich entstehendes Verfahren, sondern sie kann im Rahmen des Umlegungsablaufs quer zwischen die idealtypischen Umlegung⁴⁾ zur Ermittlung des Sollanspruchs, welche mehr oder minder dem schuldrechtlichen Verpflichtungsgeschäft gleicht, und der realen Grundstückszuteilung, welche dem schuldrechtlichen Erfüllungsgeschäft vergleichbar ist, eingelagert werden⁴⁾.

Aus diesem Grunde sind sowohl die Totalabfindungen als auch die Spitzenbeträge im Rahmen der Umlegungsausgleichsmaßnahmen als Enteignungsentschädigungen anzusehen, zumal weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung die hoheitliche Erzwingbarkeit der sogen. Spitzenbeträge in Frage gestellt wurde⁵⁾, was ein unzweifelhaftes Indiz für eine Enteignungsentschädigung ist.

1) so: Siegl, Baulandumlegung und -enteignung S. 285; Bertram, Umlegung als Enteignungsbestand S. 136; ders., Die Geldabfindung im Umlegungsverfahren S. 736; u.a.m.

2) vgl.: Susset, Der Surrogationsgedanke im Flurbereinigungsrecht, Diss. Tübingen 1968 S. 44 ff (m.w.H.); Schrödter, Bundesbaugesetz Anm. 3 zu § 45 (m.w.H.); Lurz, Die Flurbereinigung und die private Rechtssphäre S. 1780; u.a.m.

3) so auch ausdrücklich: Stahnke, Bundesbaugesetz VI vor § 56

4) Es ist bei der Umlegung ja durchaus denkbar, daß kein einziger Grundstückseigentümer mit Geld abgefunden werden muß, so daß es auch nicht zu einer Enteignung des Sollanspruchs zu kommen braucht.

5) So führte das Bundesverwaltungsgericht zur Ausgleichspflicht der Gemeinden aus: "Das sind die gleichen rechtlichen Erwägungen, die im Recht der Enteignung zur Anerkennung der Vorteilsausgleichung (gemeint und sprachlich besser: Nachteilsausgleichung) geführt haben." zt.: BVerwGE 10 S. 5

Wolff, Verwaltungsrecht III zlt. S. 269 "... analoge Anwendung von Art. 14 Abs. 3 GG"... , wobei die Anwendung dieses Grundrechts allerdings in Zukunft direkt erfolgen muß.

V. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben der Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleichseinrichtungen

Die nationale Milchmarktordnung kennt bzw. kannte vier verschiedene Ertragsausgleichseinrichtungen

- den Allgemeinen bzw. Bundesausgleich zum Zwecke der Angleichung der Verwertungsergebnisse von Trink- und Werkmilch
- den Besonderen bzw. Länderausgleich
- den Ersparnisbetragsausgleich (§ 20 a MFG) zwischen den Milchproduktherstellern und -händlern einerseits und den Milch-erzeugern andererseits
- die Frachtkostenausgleichung aus der Um-
lage nach § 22 Abs. 2 a MFG

An den Ausgleichsabgaben der Milchmarktordnung entzündete sich in der Nachkriegszeit die Diskussion um den Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben überhaupt. Das Milch- und Fettgesetz spricht lediglich von der Erhebung von Abgaben.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungs¹⁾, Bundesverfassungsgerichts²⁾ und anderer Gerichte³⁾, deren Rechtsprechung vom größten Teil der Literatur akzeptiert und propagiert wurde⁴⁾, handelt es sich bei den Ausgleichsabgaben des allgemeinen und besonderen Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleichs weder um Steuern noch um öffentliche Beiträge oder sonstige Abgaben im Sinne des Finanzrechts, sondern um ein Institut des Wirtschaftslenkungs- bzw. -verwaltungsrechts. Die Ausgleichsabgaben dienen dem Ertragsausgleich innerhalb der Privatwirtschaft, weshalb die öffentliche Verwaltung nur eine vermittelnde Rolle spielt und die Mittel dieser Ausgleichseinrichtungen lediglich als "durchlaufende" Posten die öffentlichen Haushalte bzw. besondere Fonds passieren.

-
- 1) vgl.: BVerwG, U.v. 17. Jan. 1958 BVerwGE 6, S. 138
BVerwG, U.v. 17. Jan. 1958 BVerwGE 6, S. 129
BVerwG, U.v. 22. Juni 1962 BVerwGE 14, S. 280
BVerwG, U.v. 11. Dez. 1964 BVerwGE 20, S. 97 f
- 2) vgl.: BVerfG, B.v. 12. Nov. 1958 BVerfGE 8, S. 137
BVerfG, U.v. 27. Nov. 1965 BVerfGE 18, S. 315 ff
BVerfG, U.v. 21. Mai 1968 BVerfGE 24, S. 5
- 3) vgl.: VGH Stuttgart, U.v. 29. Nov. 1956 DÖV 1957 S. 24
OVG Münster, B.v. 26. Nov. 1965 BB 1966 S. 476
- 4) vgl.: Merkel, Die Marktordnung und ihr Recht S. 187; Bonse, Marktregelung und Preisgestaltung S. 63; v. Flotow-Lüdemann, Milch- und Fettwirtschaftsrecht III Anm. 3 zu § 12; Hamann, Kommentar zum Milch- und Fettgesetz Anm. 2 zu § 12 und Anm. 1 zu § 209; Kunze, Bearbeitung des Milch- und Fettgesetzes S. 885 ff, 904 "öffentliche Abgabe mit Sondercharakter"; Dietrich, Milch- und Fettgesetz Anm. zu § 12 (ohne Stellungnahme); Mücke, Die Molkereiwirtschaft in der BRD S. 429 ff; Esche-Drews, Der europäische Milchmarkt S. 35; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; Rinck, Wirtschaftsrecht S. 504; Schug, Die deutsche Milchmarktordnung S. 185 ff "Ausgleichs-abgabe"; Regierungsbegründung zum Milch- und Fettgesetz S. 16 "Ausgleichsabgabe"; Sondermeinungen: für Beitrag, Lüdemann, Marktordnung der deutschen Milchwirtschaft S. 15; Münch, Wirtschaftliche Selbstverwaltung S. 88

Zweck der gesamten Milchmarktordnung sei die Sicherung der notwendigen Versorgung der Trinkmilchmärkte durch eine Annäherung der Verwertungsergebnisse der Molckereien und Milcherzeuger¹⁾.

Eine von dieser ständigen Rechtsprechung abweichende Meinung vertrat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil zum Ersparnisbetragsausgleich²⁾, worin es ausführte, daß es sich hier nicht um Ausgleichsabgaben im obigen Sinne handle, sondern die bisher dem Staate zufallende Umsatzsteuer bei der Lieferung von Milcherzeugnissen durch die Werke der Be- und Verarbeitungsstufen, sollte nunmehr den Milcherzeugern zugute kommen. Der Staat hätte - so das Bundesverwaltungsgericht - auf der Erhebung der Umsatzsteuer beharren können, um diese selbst an die Milcherzeuger auszuzahlen, habe aber diese Verwaltungsalternative wegen der bei der praktischen Durchführung sich ergebenden Schwierigkeiten nicht begangen, sondern die besondere Gestaltung des direkten Ausgleichs gewählt.

Obwohl das Bundesverwaltungsgericht versucht, die Ausgleichsabgabe der Ersparnisbetragsausgleichseinrichtung von den anderen Ausgleichsabgaben systematisch zu trennen, was ihm wegen verschiedener Widersprüche nicht gelingt³⁾, müssen doch die soeben zitierten Ausführungen des Gerichts dahingehend verstanden werden, daß diese Ausgleichsabgabe eine besondere Umsatzsteuer bzw. ein "umgeleiteter" Teil der bisherigen traditionellen Umsatzsteuer war⁴⁾.

Eine absolut finanzrechtliche Meinung über das Wesen dieser Ausgleichsabgaben vertritt Weber⁵⁾, welcher diese unter den von ihm geprägten und besonders definierten Begriff der Sonderabgaben rechnet, der zwar hier abgelehnt wurde⁶⁾, in der Literatur jedoch Resonanz gefunden hat⁷⁾.

Eine völlig unkomplizierte Meinung zum Rechtscharakter dieser Ausgleichsabgaben vertritt schließlich Hansmeyer, der auch in den "normalen" Ausgleichsabgaben der Milch-

1) vgl. auch die ausführliche Darstellung der Ausgleichsrechtsprechung auf Seite 72 ff

2) vgl.: BVerwG, U.v. 11. Dez. 1964 BVerwGE 20, S. 97 ff

3) Das Bundesverwaltungsgericht führt einerseits aus, daß die Ersparnisbetragsausgleichsabgabe keine "klassische" Ausgleichsabgabe der Milchmarktordnung sei, womit es die steuerliche Natur dieser Abgabe begründen möchte, führt aber andererseits aus, daß den Milcherzeugnisherstellern durch den Wegfall der Umsatzsteuer ein Vorteil hätte erwachsen können, der durch diese Abgaben weggenommen - d.h. doch ausgeglichen - werden sollte.

Kritisch auch: Jung-Schulz, Die Ausgleichsregelung S. 47

4) Während das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen zum Ersparnisbetragsausgleich der Milchwirtschaft (B.v. 15. Nov. 1967 BVerfGE 22, S. 330 ff; B.v. 9. Juli 1968 BVerfGE 24, S. 63 ff) nur die Rechtsgrundlagen dieser Ausgleichseinrichtung überprüft, aber die steuerliche Problematik und Eigenschaft dieser Ausgleichsabgaben übersieht, obwohl es ungeniert von umgeleiteten Umsatzsteuerbeträgen spricht.

5) vgl.: Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung S. 18, 36 ff, 46 und die Ausführungen auf Seite 91 f

6) vgl. die Ausführungen auf Seite 229

7) so bei: Jung-Schulz, Die Ausgleichsregelung S. 47, jedoch mit Widersprüchen, denn einerseits schließen sich diese Autoren der finanzrechtlichen Auffassung von Weber an, führen aber an anderen Stellen ihres Buches aus, daß es sich hierbei um einen reinen Ertragsausgleich innerhalb der Privatwirtschaft handle und daß der Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich ein "Rechtsinstitut des Wirtschaftslenkungsrechts" sei.

marktordnung eine zusätzliche Umsatzsteuer auf Milch und Milchprodukte sieht, gegen die er eine Reihe von rechtlichen und wirtschaftlichen Bedenken vorbringt¹⁾).

Abgesehen davon, daß man sich streiten kann, ob die allgemeinen und besonderen Ausgleichsabgaben der Trinkmilch-Werkmilch-Ausgleichsabgaben besondere Umsatzsteuern oder Produktions- bzw. Verbrauchssteuern gewesen sind - Hansmeyer spricht selbst einmal von einer Sondersteuer auf die Verbraucher - , ist Hansmeyer doch darin zuzustimmen, daß es sich bei diesen Ausgleichsabgaben um Steuern im Sinne der RAO und des GG gehandelt hat. Die "nichtfinanzrechtliche" Theorie der Rechtsprechung und der wohl herrschenden Lehre des Schrifttums kann nicht zugestimmt werden²⁾ und sie wurde bereits intensiv widerlegt. Legt man das Kriterium zur "Erzielung von Einkünften" normativ im Sinne der obigen Abgabensystematik aus, so ist es unbestreitbar, daß es sich bei diesen Ausgleichsabgaben um unentgeltliche, gegenleistungsunabhängige - da die Milchmarktordnung keine Leistung, sondern eine Entscheidung im obigen Sinne darstellt - Finanzaufbringungsabgaben gehandelt hat, mit welchen die Ausgleichsleistungen finanziert wurden, die ja den eigentlichen Zweck der Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleichseinrichtungen darstellen. Da es beim Systematisieren von öffentlichen Abgaben nicht auf die haushaltsrechtliche Behandlung derselben ankommt, weil diese bei unsachgemäßer Etatisierung allenfalls rechtswidrig sind, muß man die Ausgleichsabgaben der Trinkmilch-Werkmilch-Ausgleichseinrichtungen als Steuern ansehen, wobei die Ausgleichsabgaben des allgemeinen und besonderen Ausgleichs Verbrauchssteuern waren, während die Ausgleichsabgabe des Ersparnisbetragsausgleich wohl als eine besondere Umsatzsteuer anzusehen ist.

1) vgl.: Hansmeyer, Staatliche Finanzhilfen S. 153 f

Hansmeyer hält die Ausgleichseinrichtungen des Milchmarktes wegen ihres geringen finanziellen Umfangs (Umsatz 1965 rd. 54 Mio DM) für ökonomisch wenig sinnvoll, wendet sich gegen die Tausend-Töpfewirtschaft und hält die Belastung der Trinkmilch mit einer Ausgleichsabgabe zur Finanzierung eines Butterbergs für unsozial, worin ihm zuzustimmen ist.

Steuercharakter in dieser Ausgleichsabgabe sehen auch noch:

Kallin, Organisationsprobleme der Trinkmilchmärkte S. 209; Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 442

2) "Zwischen den öffentlichen Abgaben 'im Sinne des Finanzrechts' und den Abgaben nach Wirtschaftslenkungsrecht besteht die vom Bundesverwaltungsgericht angenommene strenge Unterscheidung in Wahrheit nicht." zit.: Weber, Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung S. 36 f und die Ausführungen auf Seite 91 f

VI. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben zur Finanzierung der Stilllegungsfinanz- kassen

Die Ausgleichseinrichtungen zur Finanzierung staatlich gewünschter und gelenkter Stilllegungsaktionen, wie das sind oder waren

- die Stilllegungsbefehle im Reichsnährstand, insbesondere in der Milchwirtschaft
- die Reichsgemeinschaftshilfe der gewerblichen Wirtschaft
- die Mühlenstilllegungsfinanzkasse
- die Rationalisierungskasse im deutschen Steinkohlenbergbau
- der Abwrackungsfonds der Binnenschifffahrt
- die Enteignung zugunsten Dritter

haben als konstituierendes Merkmal gemeinsam, daß die, eine Strukturkrise "überlebenden" Unternehmen der jeweiligen überbesetzten Branche die Stilllegungskosten und die Abfindungen für die freiwillig oder zwangsweise stillgelegten Betriebe zu¹⁾ finanzieren haben, wenn sich auch der Staat manchmal mit Hilfe von Haushaltszuschüssen an der Finanzierung dieser Ausgleichsleistungen beteiligt.

Der Rechtscharakter dieser Ausgleichsabgaben ist ungeklärt, aber nicht umstritten, weil sehr viele Autoren die Frage einfach übergehen, wobei es aber um die Frage - Steuer, Beitrag oder Ausgleichsabgabe eigener Art - geht.

Die gesetzlichen Grundlagen dieser Ausgleichsabgaben sprechen meist von Beiträgen²⁾, eine Auffassung, der sich auch verschiedene Autoren der Literatur angeschlossen haben³⁾, ohne zumeist die Problematik intensiv zu beleuchten.

Lübeck bezeichnet die im Dritten Reich für landwirtschaftliche Betriebsstillegungen erhobenen Ausgleichsabgaben als Sonderbeiträge, die in dem oben entwickelten System den normalen finanzrechtlichen Beiträgen gleichzusetzen sind⁴⁾.

1) So beim Rationalisierungsverband des deutschen Steinkohlenbergbaus, bei welchem der Bund 50 % der Stilllegungsgrundprämien finanzierte, während bei den Mühlenstilllegungen die Ablösung der Restschuld erwartet wird.

2) vgl.: § 12 Rationalisierungsförderungsgesetz, §§ 32, 33 Binnenschifffahrtsverkehrsgesetz, §§ 7, 8 Mühlengesetz sprechen allerdings nur von Abgaben, Verordnungen des Reichsnährstandes "Ausgleichsbeiträge"

3) so z.B.: Zydek, Rationalisierungsverband S. 85/86; ders., Erläuterung des Rationalisierungsförderungsgesetzes Anm. zu § 12; Kreft, Steuer und Gebühr S. 225; Oesterheld, Die deutsche Kriegswirtschaft S. 144 "Umlage"; Wilhelmi-Kempermann-Kleine, Gemeinschaftshilfe der Wirtschaft S. 20, 59 ff "Umlage"; Merkel, Die Marktordnung und ihr Recht S. 202 f "Umlage, Sonderleistung"; Rinck, Wirtschaftsrecht Anm. 505 "Ausgleichsabgabe"

4) vgl.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 58 ff; so auch: Mai, Sonderabgaben S. 120, obwohl dieser die Ausgleichsabgaben generell zu den Steuern rechnen möchte und damit selbst die nicht ausreichende Konsequenz seiner Ausführungen beweist.

Gegen diese Ansicht sprechen sich jedoch Dißmann, Keil u.a.¹⁾ aus, weil es bei dieser Art von Abgaben an der von einer staatlichen Stelle zu erbringenden "Gegenleistung für" fehle, weshalb man in diesen Abgaben eine Zwecksteuer sehen müsse.

Lübeck und Mai begründen ihre Entscheidung mit folgenden Überlegungen, die vom Verfasser, um die Vermögenswirksamkeit der Stilllegungsaktionen für die fortbestehenden Betriebe zu unterstreichen, etwas ausgebaut wurden.

Daß sich durch die Stilllegung von Betrieben im Rahmen von Marktsanierungen die Zahl der Marktanbieter verringert, so daß die "überlebenden" Unternehmungen ihre Marktanteile, wenn wohl auch in unterschiedlichem Maße, vergrößern bzw. ausdehnen können, sofern die Absatzsituation in einem solchen Markt nicht total zusammenbricht, ist wohl kaum zu bestreiten²⁾. Hinzu kommt außerdem eine Verringerung des Konkurrenzdrucks, da in einem sanierten Markt die Unternehmen nicht mehr zu jedem Preis anbieten müssen³⁾, zumal die neuere Preis- und Markttheorie der Wirtschaftswissenschaft eindeutige Zusammenhänge zwischen der Zahl der Anbieter und der Preissituation nachgewiesen hat. Wirtschaftlich betrachtet kann man die sogen. Stilllegungsaktionen als ein "Aufkaufen"⁴⁾ der Marktanteile und des Firmenwerts der stillgelegten Betriebe durch die "überlebenden" Unternehmen bezeichnen, deren Gewinnchancen dadurch steigen. Sonst könnte man ja eine staatlich gelenkte Marktsanierung unterlassen, zumal der Markt sich auch dank seines Ausschlußprinzips selbst sanieren kann.

Daß Marktanteile und der Firmenwert von Unternehmungen ökonomisch bewertbare und damit vermögenswirksame Leistungen darstellen, ergibt sich auch aus der heute gängigen betriebswirtschaftlichen Absatzstrategie, die auf eine Vergrößerung des Marktanteils gerichtet ist, was sich auch deutlich an den marktwirtschaftlichen Konzentrationserscheinungen ablesen läßt.

Die Vermögenswirksamkeit von Stilllegungs- bzw. Sanierungsaktionen läßt sich aber auch noch durch folgende Überlegung beweisen. Diejenigen Unternehmen, die ihre Betriebe im Rahmen solcher Aktionen stilllegen, erhalten als Ausgleich für die Aufgabe ihrer wirtschaftlichen Betätigung eine Art Abfindung oder Entschädigungszahlung, deren Rechtscharakter zwar ungeklärt ist⁵⁾, weil sie durch die Aufgabe ihrer Betriebe einen Teil ihres Vermögens einbüßen. Wenn im Rahmen von Stilllegungsaktionen eine Gruppe von Unter-

1) vgl.: Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 13/14; Keil, Staatliche Zwanglenkung S. 45; sinngemäß wohl auch: Kuhn, Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft S. 30; Fickler, Die Situation der Mühlenwirtschaft S. 110; Peters, Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung S. 37; Jessen charakterisiert die Gemeinschaftshilfe "als einen eigenartigen Versuch, dem berufständischen Aufbau steuerpolitische Aufgaben zu übertragen." zit.: Jessen, Kriegsverordnungen S. 1251

2) vgl.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 58 ff; Mai, Sonderabgaben S. 120

3) Zu den preisbestimmenden Faktoren der Marktanbieter vgl. jedes bessere volkswirtschaftliche Lehrbuch.

4) Daß die Stilllegungsaktionen rechtlich betrachtet nicht als Kaufvertrag und die Ausgleichsabgaben damit nicht als Entgelt anzusehen sind, braucht nicht besonders betont zu werden, da es sowohl an einer privatrechtlichen Einigung als auch an einer bürgerlich-rechtlichen Übereignung bzw. Abtretung fehlt, was den stilllegenden Unternehmen im Rahmen der Stilllegungen sogar meist verboten wird.

5) Und im Rahmen dieser Arbeit nicht geklärt werden kann. Der Verfasser schlägt jedoch den Begriff der Kulanzentschädigung vor.

nehmen Vermögenseinbußen erleidet, so müssen andere Unternehmen, das sind hier die "überlebenden" und damit aufbringungspflichtigen Unternehmen, wirtschaftliche Vorteile aus einer solchen Aktion ziehen, wobei unterstellt wird, daß eine solche Maßnahme wirtschaftspolitisch sinnvoll, zur rechten Zeit und im richtigen Maße durchgeführt wird.

Für den Beitrags- oder Steuercharakter der Ausgleichsabgaben dieser Stilllegungskassen ist jedoch nicht nur entscheidend, ob die Stilllegungsaktionen vermögenswirksam sind und eine "öffentliche Veranstaltung bzw. Einrichtung" darstellen, sondern ob die vermögenswirksamen Vorteile durch eine beitragsfähige Leistung oder durch eine steuerfähige Entscheidung bewirkt wurden.

Untersucht werden muß deshalb, ob die für die Stilllegungen notwendigen gesetzgeberischen und sonstigen organisatorischen Maßnahmen des Staates, und/oder ob die Stilllegungs-"opfer" der ausscheidenden Unternehmer der Leistungs- oder der Entscheidungsverwaltung angehören.

Der Erlaß von Gesetzen, Verordnungen etc. und die damit zusammenhängende ordnungspolitische Planung ist, wie in den allgemeinen Ausführungen zum Beitragsbegriff gezeigt wurde, keine öffentliche Leistung, sondern dem Entscheidungsbereich der Staatswirtschaft zuzurechnen, weil sonst alles öffentliche Leistung darstellt, so daß der Gesetzgebungsakt allein noch kein Beweis für die Beitragsnatur der Ausgleichsabgaben darstellt. Aber auch sonst erbringen der Staat oder die sonstigen öffentlichen Verwaltungsträger keine beitragsfähigen Leistungen. Die Tätigkeit des Rationalisierungsverbandes, der Mühlenstelle und anderer Institutionen, die mit der Durchführung von Stilllegungsaktionen betraut sind, sind nicht vermögenswirksam, sondern stellen - wie jede gute Verwaltung - lediglich den organisatorischen Rahmen der betreffenden öffentlichen Veranstaltung dar, während die eigentliche vermögenswirksame Leistung von privaten Staatsbürgern erbracht wird.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet investiert der Staat bei den Stilllegungsaktionen so gut wie nichts, noch bewirkt er eine originäre Wertschöpfung, die auf das Vermögen der "überlebenden" Betriebe überschlagen könnte, da der Staat die Stilllegung lediglich plant, finanziell und rechtlich durchführt und überwacht. Planung, Stilllegungsentscheidung und Überwachung sind jedoch dem Bereich der Entscheidungsverwaltung zuzurechnen, während das vermögenswirksame Ereignis bei der Stilllegung durch eine Vermögensverschiebung im Markte zwischen den überlebenden und gestorbenen Unternehmern sich vollzieht, was ein sicheres Indiz dafür darstellt, daß die Stilllegungsaktionen nicht der Leistungsverwaltung zuzurechnen sind, sondern der abschöpfungsfähige vermögenswirksame Vorteil durch steuerfähige Maßnahmen der Entscheidungsverwaltung bewirkt wird.

Aus diesem Grunde muß man, wie dies Dißmann und Keil richtigerweise getan haben, die Ausgleichsabgaben der Stilllegungsfinanzierungskassen als Steuern ansehen und dementsprechend in das System der öffentlichen Abgaben einordnen. Über die Frage, ob die "Beiträge" zur Finanzierung des Rationalisierungsverbandes, der Mühlenstilllegung und des Abwrackfonds der Binnenschiffahrt auch den Vorschriften des Art. 105 ff GG entsprechen, soll nichts ausgesagt werden.

Auch die Ausgleichszahlungen im Rahmen der Enteignung zugunsten Dritter sind als Steuern anzusehen, obwohl die Literatur und Rechtsprechung sich bislang mit diesem Problem noch nicht auseinandergesetzt hat, weil das Enteignungsverfahren als solches auch der Entscheidungsverwaltung zuzurechnen ist, während der Vermögensvorteil von einem Bürger kommt, was selbst dann gilt, wenn die Ausgleichszahlung (aus der Sicht des begünstigten Bürgers gesehen) nicht in einem öffentlichen Haushalt etatisiert wird.

Sehr deutlich kann der Steuercharakter dieser Ausgleichsabgaben an der sogen. Reichsgemeinschaftshilfe abgelesen werden, weil hier überhaupt keine vermögenswirksame Leistung vorgelegen hat.

Die Stilllegungsaktion der Reichsgemeinschaftshilfe von 1940 diente nach ihrer ursprünglichen Zielsetzung nicht der endgültigen Schließung von bestimmten Betrieben in überbesetzten Branchen, sondern zur Finanzierung der Stillstandskosten für jene Betriebe, die im Rahmen der Kriegswirtschaft als unwichtig angesehen und zum Zwecke der Ersparnis von Produktionsfaktoren vorübergehend stillgelegt bzw. geschlossen werden mußten. In diesem Falle kann die Stilllegung nicht als besonders intensiver wirtschaftlicher Vorteil der "Überlebenden", kriegsnotwendige Güter herstellenden Betriebe angesehen werden, weil diese Ausgleichsaktion zum einen nicht nur innerhalb ein und derselben Branche durchgeführt wurde, sondern alle Betriebe abgabepflichtig waren, und weil zum anderen die Marktanteile und Absatzchancen der stillgelegten Betriebe von den "Überlebenden" Betrieben überhaupt nicht übernommen werden durften, da die stillgelegten Betriebe ja politisch unerwünschte Erzeugnisse produziert haben. Aus diesen Gründen sind verschiedene Autoren des Schrifttums¹⁾ zu Recht der Überzeugung, daß die Aufbringungsleistungen der Reichsgemeinschaftshilfe, die das Gesetz selbst als Umlage (§ 2 d. VO) bezeichnete, als Steuern anzusehen sind, weil die Stilllegung hier zwar auch "aufwendig", jedoch für die überlebenden Unternehmen nicht vermögenswirksam gewesen ist.

VII. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgaben bei hoheitlich geregelten Kontingentierungsmaßnahmen und -ausgleichseinrichtungen

Die Ausgleichsabgaben bei staatlich geregelten Kontingentierungsmaßnahmen, wie das waren, noch sind bzw. in Zukunft sein können

- die Betriebsaufgabe von 1909 zur Dämpfung der Alkoholproduktion
- die Kalikontingent-Ausgleichseinrichtung vor dem 1. Weltkrieg
- die Kontingentierungen in der Süßwaren- und Margarinewirtschaft im Dritten Reich
- die sogen. Krisenumlage der Montan-Union
- die potentiell mögliche Kontingents-Ausgleichseinrichtung in der Mühlenwirtschaft
- die Produktionsabgabe der Zuckerwirtschaft (1969)

haben als gemeinsames Merkmal die Tatsache aufzuweisen, daß diese Ausgleichsabgaben nicht von allen branchengleichen Unternehmen erhoben werden, sondern nur von denjenigen Unternehmen, die ein gesetzlich vorgeschriebenes Kontingent (Quote) je Zeiteinheit durch ihre tatsächliche Produktion bzw. ihren Absatz überschreiten. Die Möglichkeit nun, daß die dem Kontingent unterliegenden Unternehmer sich der Abgabepflicht durch korrektes Einhalten des Kontingentgebots entziehen können, schließt die Feststellung nicht aus, daß jedenfalls dann, wenn ein Unternehmen den Abgabetatbestand erfüllt, eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht vorliegt. Fraglich ist nur, welcher Art diese Abgaben sind bzw. in welche Schublade sie im System der öffentlichen Abgaben einzuordnen sind.

1) vgl.: Terhalle, Finanzwirtschaft S. 130 f; Mai, Sonderabgaben S. 54; Keil, Die staatliche Zwangslenkung von Kapital S. 44 f; "Neunzehntelsteuer" Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 61

1. Die Meinungen der Literatur

In der Literatur werden diese Kontingentsausgleichsabgaben, sofern sich überhaupt eine Stellungnahme finden läßt, häufig als Steuern bezeichnet¹⁾, wenn sich auch diese Meinungsäußerungen zum Teil auf amerikanische Ausgleichsabgaben beziehen.

Strutz führt zu den Ausgleichsabgaben einer vor dem 1. Weltkrieg durchgeführten Kontingententierung aus, daß sich diese sowohl als Steuer wie auch als Gebühr für die Erlaubnis zur Kontingentsüberschreitung auffassen ließen²⁾. Lampe spricht diese als Abgaben nichtfiskalischer Besteuerung an³⁾, Much meint Sonderbeitrag⁴⁾, während Meier-Greve zur Krisen-Umlage der Montan-Union ausführt: "Diese Umlage hat sowohl Zwangsgeldcharakter, als sie Unternehmen zu einem Unterlassen veranlassen will, als auch Abgabencharakter, als sie Mittel für Unternehmen beschafft, die durch die Absatzkrise überdurchschnittlich leiden. Eine Einnahme der Montan-Union ist sie nicht", sondern, so die weiteren Ausführungen von Meier-Greve, eine "Sonderabgabe mit Zwangsgeldcharakter"⁵⁾.

2. Stellungnahme

Zunächst kann festgestellt werden, daß es sich bei diesen Ausgleichsabgaben um keine Strafen handelt⁶⁾, da die Kontingente von den Unternehmern überschritten werden dürfen (sogen. gemilderte oder durchlöchernte Kontingentierung), während Strafen auf absoluten Verbots- bzw. Gebotstatbeständen ruhen. Andererseits könnte man meinen, daß es sich bei der Möglichkeit, ein Kontingent überschreiten zu können, um eine "Gegenleistung für eine besondere Leistung" bzw. um eine beitragsfähige Leistung handeln müsse, so daß diese Ausgleichsabgaben als Beiträge anzusehen wären. Die Möglichkeit nun, ein Kontingent überschreiten zu dürfen, kann jedoch nicht als eine beitragsfähige Leistung im Sinne des § 1 AO anerkannt werden, weil ein Kontingent erstens keine von der Verwaltung erbrachte aufwendige Leistung bzw. Investition darstellt, sondern als eine ordnungspolitische Entscheidung des Gesetz- bzw. Verordnungsgeber anzusehen ist, und weil es zweitens nicht

1) vgl.: Gerloff, Steuerwirtschaftslehre (2) S. 260; Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 73;

In den Vereinigten Staaten belastete die Kerr-Smith-Act (1934-1936) die Überschreitung der damals eingeführten Tabakproduktionskontingente mit 25 bis 37,5 % des Verkaufspreises der Mehrerzeugung, und die Bankhead-Cotton-Control-Act belegte die, die Quote übersteigende Erzeugung an Baumwolle mit einer 50 %-igen Wertsteuer.

Für Steuer auch: Dißmann, Die durch Art. 14 GG S. 4; Jahn, Steuerrecht S. 110; v. Heckel, Finanzwissenschaft II S. 91, 170; Bräuer, Tabaksteuer S. 1219; ders., Leuchtmittel- und Zündwarensteuer S. 351; Köppe, Biersteuer S. 861; ders., Branntweinsteuer S. 13; Teichmann, Die Politik der Agrarpreisstützung zit. S. 90 "Eine Strafsteuer ließ eine Überkontingentierung unrentierlich werden."

2) vgl.: Strutz, Grundbegriffe des Steuerwesens S. 6

3) vgl.: Lampe, Nichtfiskalische Besteuerung S. 178; Götz, Wirtschaftssubventionen S. 215 "Ausgleichsabgabe"

4) vgl.: Much, Diskussionsbeitrag S. 465

5) zit.: Meier-Greve, Die Finanzhoheit der Montan-Union S. 54

6) so auch: Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft zit. S. 422 "Die Überschreitung des Kontingents ist nicht verboten oder gar strafbar, aber sie soll, jedenfalls wenn sie übermäßig ist, mit einer fiskalischen Belastung wirtschaftlich uninteressant gemacht

vom Verhalten der jeweils betroffenen Unternehmer abhängen kann, wenn diese das Kontingent überschreiten bzw. einhalten, ob eine Maßnahme der Verwaltung eine beitragsfähige Leistung ist oder nicht, und drittens, weil der wirtschaftliche Vorteil nicht durch die Kontingentierung, sondern durch die Überschreitung der Kontingente entsteht.

Diese Art der Ausgleichsabgaben kann jedoch, auch wenn keine gebühren- oder beitragsfähige Leistung einer öffentlichen Finanzwirtschaft vorliegt, auch nicht als eine Steuer angesehen werden, da die Abgabe nur dann erhoben wird, wenn die betroffenen Unternehmer ihre Quoten-Einhaltungspflicht nicht einhalten, also den Tatbestand einer Befreiung von einer öffentlichen Rechtspflicht verwirklichen. Die Kontingentierungsausgleichsabgaben müssen deshalb als eine Ersatzabgabe für die Befreiung von einer gesetzlich auferlegten, jedoch mit Hilfe einer Geldleistungspflicht umgeharen Unterlassungspflicht aufgefaßt werden¹⁾.

Dieses Ergebnis entspricht auch einer systematischen und verfassungskonformen Betrachtungsweise des vorliegenden Tatbestandes. Wenn man die Kontingentierungsausgleichsabgaben mit der Literatur als Steuern betrachten wollte, so müßte man auch zu dem Schluß kommen, daß diese nicht der "Erzielung von Einkünften", sondern auf ein strafähnliches Handlungsverbot abzielen. Man müßte diese Ausgleichsabgaben dann als ein Handlungs- bzw. Kontingentüberschreitungsverbot bezeichnen, das dann aber rechtswidrig wäre, weil die Kontingentierung keinen Straftatbestand darstellt.

Es ist jedoch überhaupt nicht Aufgabe der Kontingentsausgleichseinrichtungen, die ja nur bei "gemilderten" bzw. "durchlöcherbaren" Kontingentsvorschriften zur Anwendung gelangen können, die Kontingentsüberschreitung völlig zu prohibitieren bzw. zu verbieten, weil die Kontingente ja überschritten werden dürfen, so daß allenfalls ein gerade noch rechtmäßiger "Drasselungseffekt" angestrebt werden soll. Außerdem ist es andererseits gerade auch Aufgabe dieser Ausgleichsabgaben, fiskalische Mittel für diejenigen Unternehmen, die ihr Kontingent freiwillig unterschreiten, also für die Ausgleichsleistungen, aufzubringen, so daß das Merkmal zur Erzielung von Einkünften als erfüllt anzusehen ist. Eine öffentliche Abgabe, welche einerseits auf die Erzielung von Einnahmen, andererseits aber an eine Rechtspflicht anknüpft, erfüllt die obigen Merkmale des Abgabentyps Ersatzabgabe.

werden." ähnlich: Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht* II S. 276, I S. 298; AA: Donandt, *Finanzhilfen der EGKS* zit. S. 88 "Die von den Unternehmen, welche mehr als ihre Quote produzieren, zu zahlenden Ausgleichumlagen, unterscheiden sich ihrem Wesen nach nicht von Geldbußen, ..."

1) so auch Probst, *Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft* S. 423

VIII. Der abgabensystematische Standort der Abschöpfungen

Die Abschöpfungen der Einfuhrorganisationen werden deshalb erhoben, weil bei bestimmten Waren aufgrund nationaler oder supranationaler Marktordnungen mit/oder Preisvorschriften der Weltmarktpreis der betreffenden Waren unter dem Inlandspreis liegt, was bei einer unterlassenen Abschöpfung zu sogen. volkswirtschaftlich ungerechtfertigten Gewinnen führen würde, die ausgeglichen werden sollen und deshalb abgeschöpft werden.

Bei den Abschöpfungen nach dem Abschöpfungserhebungsgesetz¹⁾ handelt es sich im übrigen um keine Ausgleichsabgabe i. e. S., deren Erträge zur Finanzierung von Ausgleichsleistungen im Rahmen einer Ausgleichseinrichtung verwendet werden, weil die abgeschöpften Mittel heutzutage in den Bundeshaushalt und die EWG-Fonds fließen.

Es gab jedoch früher Abschöpfungsmaßnahmen, deren Erträge zur Bezuschussung teurer Weltmarktware zweckgebunden verwendet werden mußten, wie dies z. B.

beim Importausgleichsgesetz von 1948

beim Rohkakaopreisausgleich des Dritten Reiches

beim Rohstoffimportausgleich der Margarinewirtschaft

der Fall gewesen ist.

Wenn nun auch bei den verschiedenen Abschöpfungsmaßnahmen der technische Ablauf im großen und ganzen derselbe war bzw. noch ist, so gingen früher die Auffassungen über den Rechtscharakter der Abschöpfungen erheblich auseinander²⁾, während sich heute die Literatur und die Rechtsprechung darauf geeinigt haben, in den Abschöpfungen Steuern zu sehen³⁾. Allerdings ist neuerdings die Frage heiß umstritten, ob die Abschöpfungen überhaupt Zölle⁴⁾, Zölle im Sinne des Grundgesetzes⁵⁾ oder gar Zölle im Sinne des Zollgesetzes⁶⁾ sind,

1) vom 25. Juli 1962 (BGBl I S. 453)

2) Siehe Seite 302

3) vgl. Anm. 2 - 4

4) gegen Zölle oder keine Meinung:

FG Rheinland/Pfalz, B.v. 14. Nov. 1963 EFG 1964 S. 24 lehnt die Zolleigenschaft der Abschöpfungen ausdrücklich ab. Probst, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 429 "indirekte Steuer, Monopolabgabe"; Scherping, Branntweinmonopolgesetz zit. S. 8 "Der Monopolausgleich ist eine der inländischen Belastung des Branntweins entsprechende Verbrauchssteuer."; Lampert, Abschöpfung und Subventionierung S. 298; Fechner, Steuerrecht S. 88 "zollähnliche Abgabe"; Spanner, Zölle u. a. Eingangsabgaben S. 425; Kühn, Abgabenordnung Anm. 1 zu § 1 AO; Schmitz, Öffentlich-rechtliche Stellung und Aufgabe der EVSt S. 30; Möller, Außenwirtschaftspolitik S. 51; Boerckel, Einfuhr- und Vorratsstellen S. 26; Lübeck, Das Abgabewesen S. 64

5) so: Lenkewitz, Die Abschöpfungen, Zur Rechtsnatur und zum Entstehen der Abschöpfungsschuld S. 260 ff; Bail, Zollgesetz Einl.; Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 14 zu Art. 105 GG; Megow, Abschöpfungserhebungsgesetz S. 6/7; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 16 zu § 1; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 7 a zu § 1; Rohr-Cardts, EWG-Abschöpfungen Anm. 4 zu § 1 AEG S. 6; Schwarz-Wockenfoth, Zollgesetz Anm. 28 b zur Einleitung; Bail-Schädel-Hutter, Zollgesetz Einführung S. 22; Finanzausschuß des DBT. Bericht vom 27. Juni 1962 S. 14; Koch, Bundestagsprotokoll vom 27. Juni 1962 S. 1498

die jedoch hier nicht erörtert werden kann.

1. Kurze Darstellung der verschiedenen Sondermeinungen

a) Die Auffassungen von Modest¹⁾ und Huber²⁾ u.a.

Überhaupt keine öffentlich-rechtliche Abgabe, sondern ein privatrechtliches Entgelt, möchte wohl Modest in den Abschöpfungen sehen, weil er das gesamte Übernahmever-

FG Nürnberg, U.v. 23. April 1963 EFG 1963 S. 326 ff

FG Nürnberg, U.v. 23. März 1964 EFG 1964 S. 282 ff

FG Münster, U.v. 28. Sept. 1965 EFG 1966 S. 75 ff

FG Bremen, U.v. 9. April 1963 EFG 1963 S. 376 ff

§ 2 Entwurf einer Abgabenordnung "... Zölle einschließlich der Abschöpfungen fallen darunter..."; Begründung zum Entwurf AO 1969 S. 4

- 6) "Der Umstand, daß die Abschöpfungen neuen Rechts nicht nach Maßgabe des Zollltarifs, sondern nach einem besonders eingeführten Abschöpfungstarif erhoben werden, ist nur ein rechtstechnischer Unterschied, der auf den Rechtscharakter der Abschöpfungen als Zölle ohne Einfluß ist... Der Charakter der Abschöpfungen hat sich daher nicht geändert: Sie waren Zölle und sind Zölle geblieben." zit.: Stobbe, Zölle und Marktleitungsabgaben S. 276, 278;

ähnlich führt auch List, Abschöpfung S. 210 aus, daß die Auffassung der h.L., Abschöpfungen seien nur Zölle im weiteren Sinne, unzureichend sei; für Zölle ohne Einschränkung auch noch: Schlotter, Die Erhebung von Abschöpfungsbeträgen S. 133; Hansmeyer, Staatliche Finanzhilfen S. 166 "Einfuhrzoll"; Dorsch, Der Begriff "Zoll" S. 262 f; Neuling, Agrarzölle S. 117; Reichl, Die Funktionen des Getreidehandels S. 223 "sei Gleitzoll";

Obwohl diese Meinung nur von wenigen Autoren vertreten wird, ist sie jedoch nicht so sehr abwegig, weil die Zolldefinition des Bundesverfassungsgerichts ein tautologisches Element enthält - nämlich "nach Maßgabe des Zollltarifs"- und weil alle Zölle nach der Lehre der Finanzwissenschaft⁺ zu den Verbrauchssteuern zu rechnen sind, so daß der Einwand einiger Autoren (insbesondere Spanner), man müsse die Zolldefinition so formal wie das Bundesverfassungsgericht es getan habe, formulieren, damit man die Zölle und Abschöpfungen von den Eingangsabgaben der Verbrauchssteuern unterscheiden könne, nicht stichhaltig ist. "Bei den Verbrauchssteuern ist Haupttatbestand für die Entstehung der Steuerpflicht das 'In-den-Verkehr-Bringen', bei den Zöllen das 'Über-die-Grenze-Bringen'. Beidemale aber werden Waren besteuert." zit.: Rudolf, Helgoländer, Gemeinde-einfuhrsteuer S. 469;

⁺ vgl. statt vieler: Piduch, Finanzverfassung und Steuerreformen S. 41; Schmölders, Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchssteuern S. 24 ff; Aprath, Zölle und Verbrauchssteuern Sp. 6646 ff

- 1) vgl.: Modest, Kommentar zum Getreidegesetz S. 97; Bock, Brotgetreideeinführen S. 99; Winkelstern, Getreidegesetz S. 15; ähnlich wohl auch: BGH, U.v. 16. Febr. 1956 BGHZ 20, S. 77 DÖV 1956 S. 367, worin entschieden wurde, daß Abschöpfungstreitigkeiten auf dem ordentlichen Rechtsweg verfolgt werden müßten.
- 2) vgl.: Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 517, II S. 753
AA. Huber, Über den Rechtsweg aus Klagen S. 355 ff; Huber, Rechtsgutachten Ölmühlenpreisausgleich S. 23 ff, 70 "Ausgleichsabgabe, Ausgleichsbeträge"

fahren der EVSt' en als privatrechtliches Differenzgeschäft bezeichnet, eine Ansicht, die heute überholt ist¹⁾, woraus aber geschlossen werden muß, daß er den Abschöpfungen privatrechtlichen Entgeltcharakter zubilligen möchte.

Nach Huber stellt die Abschöpfung als Preisdifferenz zwischen dem Übernahme- und dem Abgabepreis auch keine öffentliche Abgabe im üblichen Sinne dar, sondern sie sei vielmehr "ein für solche Ablieferungsgeschäfte typisches öffentlich-rechtliches Entgelt." Andererseits bezeichnet Huber die Abschöpfungen jedoch auch als "eine Einfuhrabgabe, die eine Form öffentlich-rechtlicher Monopolabgaben darstellt."

b) Die Auffassungen von Götz²⁾, Kruse³⁾, Ipsen⁴⁾ u.a.⁵⁾

Zwar öffentlich-rechtlicher Natur, aber nicht als fiskalische Abgabe, bezeichnet Götz die Abschöpfungen, wenn er ausführt, daß das, für das Wesen der Abschöpfung Entscheidende, ihre Funktion als Ausgleichsmaßnahme innerhalb eines geschlossenen Preissystems sei.

- 1) Zum öffentlichen Charakter des sogen. Übernahmeverfahrens, vgl.: Huber, Über den Rechtsweg für Klagen aus "Übernahmeverträgen" der Einfuhrlenkung S. 355 ff; Ipsen, Konstruktionsfragen der Getreideeinfuhrlenkung S. 593 ff; Götz, Wirtschaftssubventionen S. 58 (m.w.H.); Siburg, Die Anbietungspflicht in der landwirtschaftlichen Marktordnung S. 66 ff (m.w.H.); Schmitz, Öffentlich-rechtliche Stellung und Aufgaben der EVSt, Diss. Köln 1956 S. 1 ff; Boerckel, Einfuhr- und Vorratsstellen, Diss. Mainz 1958 S. 26; u.a.; BVerwGE 3, S. 205; 6, S. 244; 9, S. 1; 11, S. 187; 16, S. 176
- 2) vgl.: Götz, Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht S. 265 ff
- 3) vgl.: Kruse, Steuerrecht I (1) S. 17; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1
- 4) vgl.: Ipsen, Rechtsgutachten Fettwirtschaft S. 45 "Sonderabgabe"; ders., Konstruktionsfragen der Getreideeinfuhrlenkung S. 607 "Sonderabgabe" und "zollartiges Wesen" der Abschöpfungen
- 5) Keine Steuern in den Abschöpfungen sehen auch: Münch, Wirtschaftliche Selbstverwaltung zit. S. 111 "Streitigkeiten über den Unterschiedsbetrag sind keine Streitigkeiten über einen Kaufpreis, sondern über eine hoheitliche Gebühr."; Siburg, Die Anbietungspflicht S. 117 Ausgleichsabgabe eigener Art (vgl. Zitat auf Seite 77); Kreft, Steuer und Gebühr S. 14 "Sonderabgabe"; Meinhold, Die Grundlagen der landwirtschaftlichen Marktordnung S. 91 "Unterschiedsbeträge"; Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425; Schmitz, Öffentlich-rechtliche Stellung und Aufgabe der EVSt S. 30; Kunze, Erläuterung des Getreidegesetzes S. 817; Brändel, Urteilsanmerkung S. 317; u.a. wohl auch: BVerwG, U.v. 11. März 1960 NJW 1960 S. 1875 f "Keine öffentliche Abgabe i.S. von § 80 Abs. 2 Ziff. 1 VwGO"; während die h.M. eine dualistische Auffassung vertritt, indem sie die Abschöpfungen nach den ehemals nationalen Marktordnungen als Abgaben des Wirtschaftslenkungsrechts bezeichnet, während die Abschöpfungen nach EWG-Recht Steuern sein sollen. vgl.: Biedermann-Charlier, Grundriß der Abgabenordnung S. 1879; Schwarz-Wockenfoth, Zollgesetz zit. Anm. 28 a zur Einl. "Abschöpfungen nach den Marktgesetzen von 1950/51 sind keine Abgaben im Sinne der AO."; Lampert, Abschöpfung und Subventionierung S. 298; Lefevre, Die neuen Bestimmungen über die Erhebung von Abschöpfungen S. 193 f; Schwarz, Abschöpfung und Umsatzausgleichssteuer S. 100 ff FG Nürnberg, U.v. 23. März 1964 EFG 1964 S. 283 FG Rheinland/Pfalz, B.v. 14. Nov. 1963 ZfZ 1964 S. 89 VerwG Frankfurt/Main, ZU.v. 10. Mai 1963 ZfZ 1964 S. 50 ff; Gegen diese Auffassung: Stobbe, Zölle und Marktlenkungsabgaben S. 261 ff; Rohr-Cordts, Abschöpfungen Anm. 4 a zu § 1 AEG S. 5 f

Die Abschöpfungen seien an die gemeinschaftlichen Richtpreise und an das ergänzende nationale Recht gekoppelt. Sie existierten nur zu dem Zwecke, die Preise innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft vor billigen Importen zu schützen. Die Abschöpfung habe damit lediglich eine dienende Funktion in einem System, in dem die Richtpreise die bestimmende Größe seien. Sie sei deshalb eine preisrechtliche Abgabe wie die Preisausgleichsabgaben der Ausgleichseinrichtungen und auf keinen Fall als Zoll anzusehen.

Ähnlich sind wohl auch die Auffassungen von Kruse und Ipsen, wenn Kruse die Abschöpfungen als Abgaben bezeichnet, die primär der Wirtschaftslenkung dienen und Ipsen glaubt, die Abschöpfungen von den Steuern und Zöllen dadurch abgrenzen zu können, daß er sie als Sonderabgabe bezeichnet.

c) Die Rechtsprechung des OVG Hamburg¹⁾

Dieses Gericht führte anlässlich einer Prüfung des Rechtscharakters der Abschöpfungen aufgrund des Importausgleichsgesetzes aus, daß die Zweckbindung einer Steuer den "Steuerzahler" normalerweise nichts angehe; anders sei dies jedoch dann, wenn eine im Gesetz selbst hervorgehobene Wechselwirkung zwischen Einnahmen und Ausgaben sich zu einer so engen inneren Zusammengehörigkeit verdichte, wie sie das Importausgleichsgesetz normiert habe, weshalb das Gericht den Abschöpfungen eine echte Steuereigenschaft absprach.

2. Stellungnahme

Diesen älteren Sondermeinungen gegenüber bezeichnet die heute herrschende Lehre die Abschöpfungen als Steuern im Sinne von § 1 Abs. 1 AO²⁾, weil diese keinen Entgelt-

1) vgl.: OVG Hamburg, U.v. 21. Jan. 1952 S. 30 (uv.)

ähnlich: VerwG Kassel, U.v. 22. Febr. 1962 (uv.)

2) Im übrigen ist es kurios, daß den Abschöpfungen bei der Einfuhr von Branntwein, der sogen. Monopolausgleich, der Steuercharakter so gut wie noch nie⁺ abgesprochen wurde, obwohl dieser auch mit Preisbildungsmaßnahmen verknüpft ist und wirtschaftslenkenden Zwecken dient, während man bei den Monopolausgleichen in den übrigen ernährungswirtschaftlichen Sektoren über ein Jahrzehnt behauptet, daß diese keine Steuern sind. Ein typisches Beispiel dafür, daß sich die Wirtschaftsverwaltungsrechtler zu wenig in der steuerrechtlichen Literatur umgeschaut haben.

⁺ vgl.: § 153 Abs. 3 Branntweinmonopolgesetz "Der Monopolausgleich ... ist eine Verbrauchssteuer im Sinne der Reichsabgabenordnung." Hoppe-Heinrich, Gesetz über das Branntweinmonopol 1 Anm. zu § 151; Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 6 zu § 1; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 9 zu § 1; u.a.m. RFH, U.v. 25. Jan. 1922 Bd. 8 S. 95

BFH, U.v. 27. März 1963 BStBl. 1963 III S. 290 u.a.

Gegen diese h.M. Siburg, Die Anbieterspflicht S. 117, welcher dem Branntweinmonopolausgleich selbst gegen das Gesetz die Steuereigenschaft unter konsequenter Berufung auf die Ausgleichsrechtsprechung des Bundesverwaltungs- und -verfassungsgerichts abspricht.

Charakter trügen, noch Äquivalent für eine besondere Leistung der Verwaltung sei, was an und für sich nichts besonderes ist, wenn man davon absieht, daß hier die herrschende Lehre einmal nicht den Zweck der Abgabe zur Einordnung derselben zu Hilfe nahm. Nur steht diese herrschende Meinung der herrschenden Meinung bei der Auslegung des § 1 Abs. 1 AO konträr gegenüber, was folgende Anmerkungen zum Systemcharakter der Abschöpfungen beweisen sollen.

- Die Abschöpfungen werden heute durch die EVSt'en erhoben, welche Anstalten des öffentlichen Rechts sind. Trotzdem behauptet die h.M. zu den Abschöpfungen, daß diese Steuern seien, obwohl die h.M. zu § 1 Abs. 1 AO mit der Rechtsprechung ausführt, Steuern würden und dürften nur von Gebietskörperschaften, mit Ausnahme der Religionsgemeinschaften, erhoben werden. Es sind aber gerade die Finanzgerichte, die die h.M. und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts übertreten, was erneut beweist, daß es bei der konstitutiven Definierung und Einordnung einer öffentlichen Abgabe nur auf die Rechtsfähigkeit, nicht jedoch auf die Organisationsform des betreffenden Gläubigergemeinwesens ankommt.
- Die h.M. zu § 1 Abs. 1 AO und die ständige Ausgleichsrechtsprechung der oberen Bundesgerichte führen aus, daß eine öffentliche Abgabe nur dann eine Steuer sein könne, wenn sie primär der Erzielung von Einkünften diene. An diese Lehre hält sich jedoch die h.M. zu den Abschöpfungen auch nicht. Es steht unzweifelhaft fest, daß die Abschöpfungen primär dem Zwecke der Wirtschaftslenkung dienen und auch nur aus ordnungspolitischen Gründen erfunden wurden, weil sie ähnlich ihren Vorgängern, den Zöllen im traditionellen Sinne, dem Schutz der binnenländischen Wirtschaft in protektionistischer Weise dienen, wozu zu bemerken ist, daß bereits Enno Becker die Schutzzölle nicht in seiner Steuerdefinition unterbrachte.
- Die ständige Rechtsprechung zu den sogen. Preisausgleichskassen, insbesondere dem Trinkmilch-Werkmilch-Ertragsausgleich, dem Ölmühlengewinnausgleich, dem Getreidepreisausgleich von 1948 lehnte den Steuercharakter dieser Ausgleichsabgaben u.a. mit der Begründung ab, daß diese die Tatbestandsmerkmale der Steuerdefinition deshalb nicht erfüllten, weil sie in einer untrennbaren Beziehung zu anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, insbesondere Preisvorschriften stünden.
Die herrschende Lehre und Rechtsprechung des Abschöpfungsrechts nimmt von dieser Einschränkung des Steuerbegriffs keine Notiz, weil die Abschöpfungen ja auch durch inländische Preisvorschriften notwendig werden, die sogen. ungerechtfertigte Gewinne bzw. Vorteile auslösen und deshalb mit den Abschöpfungen ebenfalls in einer untrennbaren Wechselbeziehung stehen¹⁾.
Es ist im übrigen einfach kurios, daß die Rechtsprechung den Steuercharakter der Ausgleichsabgaben zu den sogen. Preisausgleichskassen, die aufgrund von Preisvorschriften im Inland entstanden sind, deshalb ablehnt, weil die abgeschöpften bzw. abschöpfbaren Vorteile künstlich ausgelöst worden seien, während die Abschöpfungen an der Grenze, die ebenfalls durch preisregelnde Marktordnungen ausgelöst werden, also auf derselben Ursache beruhen¹⁾, anstandslos als Steuern anerkannt und behandelt werden.

Die herrschende Lehre zum Systemcharakter der Abschöpfungen, nämlich daß diese Steuern

1) So hatte auch das Bundesverfassungsgericht die sogen. Intendanturweinabgabe von Rheinland-Pfalz als (rechtswidrige) Steuer behandelt, obwohl deren unverdiente Gewinne ebenfalls durch Preisvorschriften und Preisänderungen ausgelöst wurden. BVerfGE 4 S. 60 ff

sind, ist zwar richtig, nur kommt sie gelegentlich mit sich selbst nicht ganz zurecht¹⁾, weil die Auslegung des § 1 Abs. 1 AO bislang nicht befriedigend war.

Bei der abgabensystematischen Einordnung der Abschöpfungen ist zunächst zu prüfen, ob der abschöpfbare Vorteil bzw. Gewinn aufgrund einer öffentlichen Leistung oder aufgrund einer öffentlichen Entscheidung entstanden ist oder in Zukunft entstehen wird, woraus sich dann als Ergebnis ergibt, da Preisvorschriften als Gesetz- und Verordnungsgebungsakte der Entscheidungsverwaltung zuzurechnen sind, daß die Abschöpfungen keine öffentlichen Beiträge sein können (Fehlen der beitragsfähigen Naturalleistung), sondern Steuern sind (Entscheidungen sind keine Gegenleistung im Sinne von § 1 Abs. 1 AO).

Des weiteren ist zu prüfen, ob die Abschöpfungen ordnungszweckwidrige Handlungen steuern sollen, oder ob sie nur durch Abschöpfung der sogen. ungerechtfertigten Gewinne einen Eingriff in die Finanzen der Staatsbürger bewirken.

Dazu läßt sich mit der geschlossenen Meinung von Schrifttum und Rechtsprechung sagen, daß die Abschöpfungen nicht nur die Staatskasse füllen sollen, sondern daß mit ihnen auch ein Drosselungseffekt auf die Einfuhrmenge bzw. -aktivität je nach Bedarf bzw. politischer Opportunität angestrebt wird, um die ordnungszweckwidrige Handlung einer Übereinfuhr zu vermeiden, weil man ein im Inland gewünschtes Preisniveau nicht beeinträchtigen möchte.

Diese Drosselungsabsicht zur Einschränkung der ordnungszweckwidrigen Handlung "Zuvieleinfuhr" kann jedoch nicht als Versuch angesehen werden, die Importe durch eine rechtswidrige absolute Handlungserdrosselungssteuer unterdrücken zu wollen. Weder mit den Marktordnungen noch mit den Abschöpfungen wird prinzipiell eine Autarkiewirtschaft angestrebt, noch sollen die Importeure bestraft werden, weshalb gegen die Abschöpfungen aus Art. 2 Abs. 1 GG keine Bedenken geltend gemacht werden können.

Ähnlichen Inhalts waren wohl die Gedanken des OVG Hamburgs²⁾ zum Importausgleichsgesetz, wenn das Gericht ausführt, daß es sich bei den Abschöpfungen um keine Verhütungsabgabe handle.

Deshalb sind die Abschöpfungen mit der herrschenden Lehre als Steuern im Sinne von § 1 Abs. 1 AO anzusehen, mit der jedoch Einfluß auf die ordnungszweckwidrige Handlung der Zuvieleinfuhr genommen werden kann, wobei die Abschöpfungen solange rechtmäßig bleiben, als sie nicht in eine absolute Handlungserdrosselungssteuer bzw. einen Prohibitivzoll ausarten. Diese müßten aus rechtsstaatlichen Gründen durch ein Einfuhrverbot ersetzt werden³⁾.

1) So ist z.B. folgende Äußerung des Finanzgerichts Nürnberg (EFG 64, S. 283)

"Im übrigen unterscheidet sich die Rechtsnatur der Abschöpfungen als einer Steuer i.S. des § 1 AO von einer Marktlenkungsmaßnahme gerade dadurch, daß bei den Marktlenkungsmaßnahmen der Marktgesetze von 1951 die Abschöpfungen auf den Übernahmepreis abgestellt gewesen seien, während bei den neuen Abschöpfungen der EWG der Abgabensatz für alle Fälle der Einfuhr gleichmäßig festliege und allein nach dem Gewicht bestimmt werde."

abzulehnen, weil dies eine Frage der Abschöpfungstechnik ist, die nichts mit dem systematischen Standort der Abschöpfungen zu tun hat.

2) vgl. OVG Hamburg, U.v. 21. Jan. 1952 S. 25 (uv.)

3) Im übrigen handelt es sich bei den Einfuhrzuschüssen der EVSt'en für den Fall, daß der Weltmarktpreis über einen künstlich niedergehaltenen Inlandspreis liegt, wohl nicht um Subventionen, wie dies die herrschende Lehre annimmt, sondern um wirtschaftlenkend eingesetzte Enteignungsschädigungen, weil das künstliche Herabdrücken der Inlandspreise mit Marktordnungen etc. einen Enteignungseingriff in das Vermögen der Importeure darstellt, da deren objektiv wertvollere Weltmarktware durch hoheitlichen Eingriff entwertet wird, was einen Enteignungseingriff darstellt, zumal die h.M. eine Enteignung durch substanzschmälernde Preisvorschriften durchaus anerkennt.

Keine steuerlichen Abschöpfungen liegen allerdings dann vor, wenn die EVSt im Rahmen des Übernahmeverfahrens eingeführte Güter in Lagerhaltung übernimmt und daraufhin in eigener Regie an den Handel verkauft, weil es sich hier dann um eine entgeltliche, erwerbswirtschaftliche Einnahme einer öffentlichen Monopolverwaltung handelt, wobei die Einfuhrmonopole auch Finanzmonopole sind, weil andererseits alle Finanzmonopole Verwaltungsmonopole sind, da die Absicht bzw. Zwecksetzung einer Monopolorganisation, Gewinne oder Verluste erzielen zu wollen, bei der systematischen Einordnung ihrer Einnahmen nicht von Bedeutung ist¹⁾.

IX. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch

1. Die Auffassungen von Literatur und Rechtsprechung

Um eines gleich vorwegzunehmen sei bemerkt, daß die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch keine Ausgleichsabgabe im üblichen Sinne ist, "wie sie insbesondere auf ernährungswirtschaftlichem Gebiet zum Zwecke der Wirtschaftslenkung nicht selten erhoben wird"²⁾, weil ihre Erträge nicht zur Finanzierung von Ausgleichsleistungen im Rahmen einer Ausgleichseinrichtung verwendet werden, sondern in die gemeindlichen Haushalte fließen, wo sie zur Mitfinanzierung der gemeindlichen Schlachthöfe verwendet werden³⁾.

Um so heftiger ist jedoch der abgabensystematische Standort dieser Ausgleichsabgabe umstritten, wenn auch die verschiedenen Meinungen hier nur kurz zitiert werden können, und das letzte Wort zu dieser Abgabe auch noch nicht gesprochen wurde⁴⁾.

Das Preußische Oberverwaltungsgericht, das OVG Münster, der Bundesgerichtshof und der Bundesfinanzhof kamen mit einer Gruppe von Autoren des Schrifttums⁵⁾ zu der ge-

-
- 1) ähnlich auch Probst, (Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft S. 434 f), welcher ausführt, daß die schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung, der das ausschließliche Importrecht eingeräumt ist, im Rahmen ihres privatrechtlichen Weiterverkaufs der Butter eine echte ökonomische Leistung vollbringe.
"Finanzmonopole... sind in der Regel mit einem Importmonopol verbunden." (und umgekehrt) zit.: Gnadenberger, Das Finanzmonopol als Quelle finanzpolitischer Integrationsschwierigkeiten S. 35
- 2) zit.: BVerwG, U.v. 7. Nov. 1958 BVerwGE 7, S. 308
- 3) so auch Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 215, welcher zutreffend darauf hinweist, daß dieser Ausgleichsabgabe das entscheidende Kriterium der Ausgleichseinrichtungen, nämlich die "charakteristische Verknüpfung der Abgabe mit einem Zuschußsystem" fehle.
- 4) Die Rechtmäßigkeit der Abgabe wird z.Zt. vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten.
- 5) vgl.: Preuß. OVG, U.v. 17. Nov. 1936 Pr OVG Bd. 99, S. 39 - 42
OVG Münster, U.v. 2. Jan. 1954 OVGE Bd. 9 S. 58 - 63
BGH, U.v. 1. Okt. 1953 NJW 1953 S. 1785 f, BGHZ 10, S. 312 f
BFH, U.v. 13. Mai 1958 DB 1958 S. 758

Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 214 f; Mai, Sonderabgaben S. 148; Hurst-Dahmen, Zuständigkeit zur gesetzlichen Neuregelung des Rechts der Ausgleichsabgaben und -zuschläge S. 140; Langenhein, Ausgleichsabgabe, Einführung; Surén, Gemeindeabgabenrecht S. 89 f; Schiefer, Die einzelnen Gemeindesteuern S. 343; Bonse, Marktregelung und Preisgestaltung S. 58

meinsamen Überzeugung, daß die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch eine (indirekte) Steuer oder doch zumindest steuerähnliche Abgabe sei, weil sie entsprechend der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO eine Geldleistungspflicht beinhalte, der seitens der öffentlichen Hand keine besondere Gegenleistung gegenüberstehe, da das eingeführte Fleisch den Schlachthof nicht einmal berühre.

Dieser Auffassung widersprach jedoch das Bundesverwaltungsgericht¹⁾ mit der Begründung, daß diese Ausgleichsabgabe keine Steuer im Sinne der Reichsabgabenordnung sein könne, weil sie nicht primär der Erzielung von Einkünften diene, sondern vorwiegend für wirtschaftslenkende Zwecke erhoben werde.

Die Ausgleichsabgabe müsse vielmehr als eine Abgabe eigener Art angesehen werden, wie sie auf dem ernährungswirtschaftlichen Sektor zum Zwecke der Wirtschaftslenkung nicht selten erhoben und von der Rechtsprechung als zulässig anerkannt werde. Das Gericht setzt sich dabei intensiv mit der Zwecksetzung dieser Ausgleichsabgabe auseinander.

Die eine Zwecksetzung der Abgabe wird vom Gericht darin gesehen, daß den Gemeinden für den Unterhalt der einheimischen Schlachthöfe neben den Schlachtgebühren der heimischen Metzger eine zusätzliche Finanzquelle erschlossen werde, welche zur Senkung der Schlachtgebühren beitragen solle, um so den Metzgern und Fleischverarbeitern den Reiz zu nehmen, auf dem Lande oder in fremden Schlachthöfen zu schlachten bzw. Fleisch durch den Handel einzuführen.

Andererseits werde neben der finanziellen Zwecksetzung aber auch eine wirtschaftspolitische Zielsetzung verfolgt, die als die primäre angesehen wird, nämlich "die Konzentration eines möglichst großen Teils der Viehverkäufe und der Schlachtungen auf den öffentlichen Viehmärkten und in den öffentlichen Schlachthäusern²⁾, um sicherzustellen, daß etwaige Viehseuchen durch die Untersuchungen auf den Viehmärkten und Schlachthöfen rechtzeitig erkannt werden, damit die Bevölkerung mit hygienisch einwandfreiem Fleisch versorgt wird. Ferner bringe die Konzentration des Schlachtviehs Vorteile hinsichtlich der Ermittlung von Preisnotierungen sowie Unterlagen über Viehauftrieb, Viehabsatz und Preisentwicklung, die es gestatten, Viehaufzuchtpläne, Preis- und Ertragskalkulationen vorzubereiten. Die verstärkte Konzentration solle außerdem die Wirtschaftlichkeit der städtischen Schlachthöfe steigern, indem durch einen gesteigerten Schlachtumsatz die Fixkostenanteile stärker aufgeteilt werden.

Schließlich wurde in einem Verfahren vor dem Bundesgerichtshof³⁾ von einer Revisionspartei die Auffassung vertreten, daß diese Ausgleichsabgabe eine Gebühr sei. Es könne keinen Unterschied machen, ob das Fleisch über das Schlachthaus oder von außerhalb zugeführt werde. Der Bundesgerichtshof lehnte diese Auffassung zu Recht mit den

1) vgl.: BVerwG, U.v. 7. Nov. 1958 BVerwGE 7, S. 304 ff
BVerwG, U.v. 11. Jan. 1963 BVerwGE 15, S. 240 ff
BVerwG, U.v. 14. Mai 1963 BVerwGE 16, S. 87 ff

Zustimmung bei: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1; Kubsch-Haarmann, Finanz- und Steuerwesen S. 149;
kritisch: Brodersen, Rechtsprechung des BVerwG S. 360 "Ähnliche Bedenken bestehen gegen Entscheidungen des BVerwG, die die Ausgleichsabgabe auf Frischfleisch als nicht-fiskalische Abgabe bezeichnen und ihren Steuercharakter mit der Begründung verneinen, die Abgabe werde nicht zur Erzielung von Einkünften, sondern zu wirtschaftslenkenden Zwecken erhoben."

2) zit.: BVerwG, U.v. 7. Nov. 1958 BVerwGE 7, S. 306

3) vgl.: BGH, U.v. 1. Okt. 1953 NJW 1953 S. 1785/1786

Argumenten ab, daß diese Ausgleichsabgabe nicht lediglich Ersatz für die entgangene Schlachtgebühr sei und sich mit dieser auch in der Höhe nicht zu decken brauche, und daß der Abgabepflichtige keine besondere Leistung in Anspruch nehme noch veranlasse.

Als eine Ersatzabgabe könne die Ausgleichsabgabe auch nicht angesehen werden, weil es hierfür an einer gesetzlichen Rechtspflicht, wie z.B. ein Zwang zur Benutzung des Schlachthofs, oder nur innerhalb der Schlachthofgemeinde geschlachtetes Fleisch zu verarbeiten, fehle, weshalb von einer Ablösung einer öffentlichen Rechtspflicht durch die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch nicht gesprochen werden könne.

2. Kritik der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und gleichzeitige Stellungnahme zum Problem der Einordnung der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entspricht zwar in etwa der herrschenden Lehre zur Auslegung des steuerlichen Tatbestandsmerkmals "zur Erzielung von Einkünften", sie kann jedoch deshalb nicht weiterempfohlen werden, weil die traditionelle Hauptzweck-Nebenzweck-Theorie eine politische Theorie ist und systematischen Ansprüchen nicht genügt, was schon allein das Schisma der Gerichte beweist, und deshalb durch die oben dargestellte Tatbestandstheorie ersetzt werden sollte.

Die Behauptung des Bundesverwaltungsgerichts, daß die ordnungspolitische Zielsetzung der Ausgleichsabgabe wichtiger sei als ihr fiskalischer Ertrag ist im übrigen nicht bewiesen noch beweisbar, weil insbesondere die Rechtsprechung Gegenargumente dafür liefert, so z.B. Abgabepflicht auf importiertes Gefrierfleisch¹⁾, wozu man sich bei der traditionellen Theorie stets noch ihres Trugschlusses gegenwärtig sein muß, daß der angestrebte ordnungspolitische Zweck wichtiger sei als das eingesetzte Mittel, nämlich die Geldleistungspflicht.

Das Bundesverwaltungsgericht hätte untersuchen sollen, ob mit dieser Ausgleichsabgabe auf eine ordnungszweckkonforme bzw. -widrige Handlung bzw. Unterlassung oder nur auf die Finanz- bzw. Vermögenssphäre der Abgabepflichtigen eingewirkt werden soll, und wäre dann wahrscheinlich auch zu der Überzeugung gekommen, daß es sich bei dieser Ausgleichsabgabe erstens nicht nur um eine Steuer im Sinne von § 1 Abs. 1 AO handelt, weil es bei der rein systematisch-tatbestandsmäßigen Einordnung einer öffentlichen Abgabe auf deren Zweck überhaupt nicht ankommt²⁾, und daß zweitens mit der Ausgleichsabgabe eine ordnungszweckwidrige Handlung, nämlich das Schlachten von Vieh auf dem Land bzw. in Schlachthöfen, wo es nicht verbraucht wird, und eine ordnungszweckkonforme Handlung, nämlich das Schlachten von Vieh in den Schlachthöfen der Verbrauchsgemeinden, gesteuert werden soll, wobei hier der ordnungspolitische Erziehungsprozess zum Zwecke der Verhaltensbeeinflussung der Metzger besonders deutlich in Erscheinung tritt.

Aus diesem Zwischenergebnis ergibt sich jedoch eine Folgefrage, nämlich die, ob mit der Ausgleichsabgabe eine absolute Erdrasselung oder nur eine gemäßigte Drosselung der ordnungszweckwidrigen Handlung "Fremdschlachten" erreicht werden soll, weshalb

1) vgl.: BVerwG, U.v. 11. Jan. 1963 BVerwGE 15, S. 240 ff., welches aus ordnungspolitischen Überlegungen heraus nicht mit einer Ausgleichsabgabe hätte belastet werden dürfen, da es in Schlachthausgemeinden überhaupt nicht mehr schlachtbar ist.

2) Weil das Kriterium "zur Erzielung von Einkünften" normativ auszulegen und der Zweck nicht die Sache selbst ist.

die Ausgleichsabgabe möglicherweise eine rechtswidrige Handlungserdrosselungssteuer mit Strafcharakter sein könnte, welche aus rechtsstaatlichen Gründen durch eine echte Strafe ersetzt werden müßte.

Für die Annahme einer Handlungserdrosselungssteuer spricht insbesondere die Beweisführung des Bundesverwaltungsgerichts, wenn dieses ausführt, daß die Ausgleichsabgabe das Ziel verfolge, "einen möglichst großen Teil der Viehverkäufe und der Schlachtungen auf den öffentlichen Viehmärkten und in den öffentlichen Schlachthäusern zu konzentrieren" ...¹⁾, was dahingehend interpretiert werden kann, daß alles Vieh, dessen Fleisch in Schlachthausgemeinden zum Verbrauch oder zur Verarbeitung bestimmt ist, möglichst auch in der betreffenden Schlachthausgemeinde geschlachtet werden soll²⁾.

Dies bedeutet jedoch nicht nur, daß mit der Ausgleichsabgabe - ähnlich einer Strafe - die ordnungswidrigkeit der Handlung des Fremdschlachtens unterbunden werden soll, sondern auch, daß die Ausgleichsabgabe eigentlich gar keine Erträge erbringen soll, weil beim ordnungswidrigkeit konformen Schlachthausauschlachten keine Ausgleichsabgabe geschuldet wird, was materiell betrachtet wiederum bedeutet, daß diese Ausgleichsabgabe - ähnlich einer Strafe im formellen Sinne - nur dann einen Ertrag bringt, wenn sich die Bürger ordnungswidrig verhalten.

Ohne eine genaue Kenntnis der wirklichen Zwecksetzung der Ausgleichsabgabe und der ordnungspolitischen Bedürfnisse und Notwendigkeiten im Ordnungsbereich "Schlachten" läßt sich jedoch die Frage, ob mit der Ausgleichsabgabe eine strikte Handlungserdrosselung oder nur eine gemäßigte Drosselung angestrebt wird, nicht entscheiden³⁾, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß die Ausgleichsabgabe bereits heute auch den hygienischen Fleischhandel (Kühlwagen) mit in Leidenschaft zieht und noch mehr ziehen würde, wenn die Abgabe auf eine absolute Handlungserdrosselung gerichtet wäre.

Festgestellt kann jedoch trotzdem werden, daß sich die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch einer Strafe im materiellen Sinne sehr stark annähert und bei der mutmaßlichen Verfolgung eines echten Handlungserdrosselungszwecks durch ein Fremdschlachtverbot, verbunden mit einer Strafe, ersetzt werden müßte, weil eine absolute Handlungserdrosselungssteuer gegen das Rechtsstaatsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

Aber auch noch aus anderen Gründen ergeben sich Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch, weil, wenn man in ihr eine gerade noch erlaubte Steuer sieht, nimmt sie den Charakter eines innerdeutschen Zolls an, welcher nicht nur

1) zit.: BVerwG, U.v. 7. Nov. 1958 BVerwGE 7, S. 306

2) Noch deutlicher Langenhein, Gesetz über Gebühren zit. S. 2

"Der Ausgleichszuschlag wurde daher in ausgesprochen prohibitiver Höhe festgesetzt und die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch wurde immerhin so bemessen, daß im allgemeinen kein besonderer Anreiz mehr bestand, außerhalb der Gemeinde mit öffentlichen Schlachtviehmärkten und Schlachthäusern zu schlachten, um Fleisch statt Lebendvieh zuzuführen."

3) Die Annahme einer Erdrosselungssteuer im traditionellen Sinne (Substanzbesteuerung und Handlungserdrosselung vermischt) wurde vom Bundesverwaltungsgericht (S. 317) mit der etwas zu knappen Begründung abgelehnt, daß mäßig belastende wirtschaftlenkende Abgaben verfassungsrechtlich zulässig seien, weil bereits mäßige Abgaben freie Handlungen bereits erdrosseln können und weil man auch mit leichten Strafen große Wirkungen erzielen kann.

seit Bestehen des Deutschen Zollvereins im Jahre 1834 politisch unerwünscht¹⁾, sondern auch verfassungswidrig ist, weil er gegen die Kompetenzzuständigkeit des Bundes in Art. 73 Ziff. 5 GG "Einheit des Zoll- und Handelsgebiets" verstößt.

Die Ausgleichsabgabe wird wegen der unerwünschten Zu- bzw. Einfuhr von Frischfleisch in das Gemeindegebiet einer Schlachthausgemeinde erhoben (§ 1 AAVO). Sie stellt aber dank der Anknüpfung an einen räumlichen Bewegungsakt keine Verkehrssteuer dar, weil letztere an rechtsgeschäftliche Transaktionen anknüpfen, ist aber auch keine Beförderungssteuer, weil nicht der Bewegungsvorgang, sondern die Einfuhr über die Gemeindegrenze besteuert wird, weshalb sie die entscheidenden Kriterien des traditionellen Zollbegriffs erfüllt, zumales auf den Zweck dieser Binnenzollerhebung, nämlich den Prohibitivzweck (-zoll) nicht ankommt. Als eine besondere Verbrauchssteuer auf Fleisch läßt sich diese Abgabe auch nicht ansehen, weil weder der allgemeine Fleischverbrauch besteuert werden soll, noch eine Verbrauchsbesteuerung des heimischen Schlachtviehs bzw. Fleisches stattfindet, was aus Gleichheitsgründen dann unumgänglich wäre.

Zölle sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Literatur Abgaben, die nach Maßgabe des Zolltarifs an die Warenbewegung über eine Grenze²⁾ oder über die Zollgrenze³⁾ erhoben werden, wobei das Kriterium "nach Maßgabe des Zolltarifs" ein tautologisches und überflüssiges Element dieser Umschreibung darstellt⁴⁾, an das sich selbst das Bundesverfassungsgericht nicht hält⁵⁾, weil zum einen jede Abgabe nach einem Tarif erhoben wird, und zum anderen sich die Frage, was ein Zolltarif ist, erst beantworten läßt, wenn man weiß, was ein Zoll ist.

Das Kriterium "Warenbewegung über eine Grenze oder die Zollgrenze" hat nicht nur für die bundesrepublikanische Außenzollgrenzen, sondern auch für die innerdeutschen Grenzen Geltung, wie dies nicht nur der Begriff und die Geschichte des Binnenzolls, sondern auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Helgoländer Gemeindeeinfuhrsteuer beweist. Diese wurde nicht deswegen für verfassungswidrig erklärt, weil sie ein Zoll wegen einer Warenbewegung über die Staats- oder Zollgrenze gewesen wäre, denn

-
- 1) vgl.: § 8 Vereinszollgesetz von 1869; Henderson, Deutscher Zollverein S. 468 ff
 - 2) so: "Zölle in ihrer ursprünglichen Form waren Abgaben, die an die Bewegung einer Ware von Ort zu Ort geknüpft sind." zit.: Siegert, Zölle S. 721; "Zoll sind Abgaben, die die Staaten bei bestimmten Warenbewegungen erheben." zit.: Bail-Schädel-Hutter, Zollgesetz Einf. S. 3; Dorsch, Der Begriff "Zoll" in seinen verschiedenen Wortkombinationen S. 257 ff; Stobbe, Zölle und Marktlenkungsabgaben S. 265; Fechner, Steuerrecht S. 86; Schwarz-Wockenfoth, Zollgesetz Anm. 27 a zur Einl.; Stolper, Zölle S. 453; Aprath, Zölle und Verbrauchssteuern Sp. 6647
 - 3) so: Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 14 zu Art. 105 GG? Kruse, Steuerrecht I (1) S. 23; Spanner, Zölle u.a. Eingangsabgaben S. 424 f; Wacke, Finanzwesen S. 18; Seifert-Geeb, Grundgesetz S. 177; Hamann, Das Grundgesetz S. 434; Rudolf, Die Helgoländer Gemeindeeinfuhrsteuer S. 462 f; Piduch, Finanzverfassung und Steuerreform S. 40 f (m.w.H. zum Streit um den Zollbegriff); u.a.m. BVerfGE 8, S. 269; 19, S. 28
 - 4) so auch: Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 14 zu Art. 105 GG mit ausführlicher Begründung, denn sonst hätte das Bundesverfassungsgericht die Helgoländer Gemeindeeinfuhrsteuer nicht als Zoll behandeln dürfen, weil diese nach dem Gemeindeeinfuhrsteuertarif erhoben wurde.
 - 5) "Zölle sind Abgaben, welche die Staaten bei bestimmten Warenbewegungen über die Staatsgrenze.. erheben." zit.: BVerfGE 19, S. 28

Helgoland liegt innerhalb der Staatsgrenzen der Bundesrepublik Deutschland, aber außerhalb der Zollgrenze. Die Abgabe wurde aber auch nicht wegen der Ausfuhr über die Zollgrenze, sondern wegen der Einfuhr über eine Gemeindegrenze erhoben, woraus sich ergibt, daß alle Gemeindeeinfuhrsteuern dann gegen die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets (Art. 73 Ziff. 5 GG) und gegen die Zollgesetzgebung und -ertragshoheit des Bundes (Art. 105 Abs. 1, 106 Abs. 1 Ziff. 1 GG) verstoßen, wenn diese nicht vom Bund eingeführt und vereinnahmt werden¹⁾, was bei der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch der Fall ist.

"Die Länder" - und erst recht nicht die Gemeinden -²⁾ "sind nicht nur durch Art. 105 Abs. 1 GG gehindert, 'Zölle' einzuführen, sondern sie können auch nicht andere Abgaben vom Warenverkehr über eine Grenze regeln, sofern sie dadurch in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes über das Zollwesen (gemeint ist Art. 73 Nr. 5 GG²⁾) eingreifen"³⁾.

Dies ist jedoch bei der Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch der Fall, obwohl deren Hauptrechtsgrundlagen Bundesrecht sind⁴⁾, deren Erhebung und Festsetzung der Abgabensätze jedoch in die politische Opportunität der Gemeinden gelegt wurde⁵⁾, was der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes widerspricht.

Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, daß die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch entweder eine rechtswidrige Handlungserdrosselungssteuer darstellt oder aber eine Steuer mit rechtswidrigem Binnenzollcharakter ist, welche die Einführung von Frischfleisch in Schlachthausgemeinden drosseln, den Import von Lebendvieh fördern soll.

1) so auch: Spanner, Zölle u.a. Eingangsabgaben S. 425; Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 10, 13 zu Art. 105 GG; Rudolf, Die Helgoländer Gemeindeeinfuhrsteuer S. 470; Schwarz-Wockenfoth, Zollgesetz Anm. zur Einleitung; Piduch, Finanzverfassung und Steuerformen S. 41, welcher sogar der Auffassung ist, daß selbst der Bund keine Binnenzölle einführen darf, um die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets zu wahren; u.a.m.

2) Vom Verfasser eingefügt.

3) zit.: BVerfGE 8 S. 260 LS 2

4) Nach Maßgabe der Art. 123 bis 125 GG; vgl. BVerwGE 7, S. 306 und die zitierten Rechtsgrundlagen auf Seite 34

5) welche hierzu eine besondere Abgabensatzung erlassen müssen.

X. Der Rechtscharakter der Abführungspflicht nach § 14 Abs. 4 HebG

1. Die Auffassungen von Literatur und Rechtsprechung

Die Abführungspflicht nach § 14 Abs. 4 HebG wurde im Dritten Reich nur vorübergehend und in jüngerer Zeit nur in Bayern von jenen Hebammen erhoben, die mehr als 150 Hilfeleistungen im Kalenderjahr vollbrachten.

Der Rechtscharakter dieser Ausgleichsabgaben ist ungeklärt, aber nicht umstritten. Obwohl diese sogen. Abführungspflicht (so Gesetzestext) schon mehrfach Streitgegenstand vor höchsten deutschen Gerichten gewesen war, wurde ihr Rechtscharakter weder von der Literatur noch der Rechtsprechung untersucht.

So gingen weder das Bundesverfassungsgericht, noch das Bundesverwaltungsgericht und die anderen Gerichtshöfe bei der Überprüfung der Frage, ob § 14 Abs. 4 HebG Bundesrecht oder Landesrecht geworden sei, auf das Problem ein, was die Abführungspflicht eigentlich finanzrechtlich ist¹⁾, sondern sie entschieden eben lediglich, daß § 14 Abs. 4 HebG entweder zum Recht des Zulassungswesen zu ärztlichen und anderen Heilberufen gehöre (Art. 74 Nr. 19 GG), so z.B. das Bundesverwaltungsgericht²⁾, oder daß es eben nicht in diesen Kompetenzbereich einzureihen sei, so das Bundesverfassungsgericht³⁾, weil die Regelung der Abführungspflicht - und der damit im Zusammenhang stehenden Garantie eines Mindesteinkommens - gegenüber der Anerkennung und der Niederlassungserlaubnis selbständige Bedeutung habe³⁾.

Sogar der Bayerische Verfassungsgerichtshof ging in seiner Entscheidung vom 11. Januar 1965⁴⁾, in welcher die Abführungspflicht im Hinblick auf ihre Verfassungsmäßigkeit angegriffen wurde, mit keinem Wort auf den Rechtscharakter dieser öffentlichen Abgabe ein, sondern führte lediglich aus, daß der Gesetzgeber aufgrund der Mindesteinkommensgarantie auf besondere Weise für die Hebammen Sorge, weshalb er diese andererseits auch zu Zahlungen an die Träger der Gewährleistung verpflichten könne. Die Abgabepflicht sei eine "Art Gegenleistung für die Gewährleistung des Mindesteinkommens"⁵⁾ bzw. das "Korrelat zu der Garantie eines bestimmten Mindesteinkommens durch das Land"⁶⁾. Es könne auch nicht als willkürlich bezeichnet werden, wenn die Angehörigen eines freien Berufes mit höherem Einkommen zur Aufbringung der Mittel mit herangezogen würden, die zur Sicherstellung der wirtschaftlich schwächeren Berufsgenossen erforderlich seien⁴⁾.

Diese Ausführungen sind zwar richtig, sie erklären jedoch nicht das dieser Abführungspflicht zugrundeliegende Schuldverhältnis, sondern stellen nur den finanzmoralischen Rechtfertigungs-

1) Ausnahme: BayVerfGHE 13, S. 180 "Ebensowenig ist Art. 105 Abs. 2 GG anwendbar, denn die Beträge, welche die Hebammen von den Einkünften aus ihrer Berufstätigkeit abzuführen haben, sind keine Steuern."

2) vgl.: BVerwG, B.v. 20. Nov. 1959 BVerwGE 9 S. 334 ff
so auch: Hess. Staatsgerichtshof, B.v. 26. Okt. 1956 DÖV 1957 S. 189
Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 779; Landmann-Rohmer-Eyermann-Fröhler, Gewerbeordnung S. 779 Anm. 9 zu § 30

3) vgl.: BVerfG, B.v. 17. März 1964 BVerfGE 17, S. 292
BayVerfGH, E.v. 30. Nov. 1960 BayVerfGHE 13, S. 177

4) vgl.: BayVerfGH, E.v. 11. Jan. 1965 NJW 1965 S. 1073/1074

5) zit.: v. Brünneck, Berichte S. 884

6) zit.: BVerfG, B.v. 17. März 1964 BVerfGE 17, S. 292

grund der Abführungspflicht dar. Auch die Literatur schweigt sich mit beinahe geschlossener Eintracht über den Rechtscharakter dieser Geldleistungsverpflichtung aus. Mit Ausnahme von einer kurzen Notiz im Kommentar von Zimdars-Sauer-Koch-Bernhardt, welche die Abführungspflicht für eine Sonderbesteuerung halten¹⁾, und der Gegenmeinung von Tipke-Kruse, welche den Steuercharakter der Abführungspflicht wegen der primär wirtschaftslenkenden Zielsetzung, ablehnen²⁾, konnte keine Stellungnahme ausfindig gemacht werden.

2. Stellungnahme

Da es nun in dem bis jetzt vorhandenen System der öffentlichen Abgaben kein Schuldverhältnis des Typs "Abführungspflicht" gibt, bleibt zunächst zu prüfen, ob diese Geldleistungspflicht, deren öffentlich-rechtlicher Charakter nirgends geleugnet wird, sich nicht doch in das traditionelle Abgabensystem einordnen läßt. Diese Frage ist schwierig zu beantworten, da geklärt werden muß, ob die Mindesteinkommensgewährleistung eine Gegenleistung für die Erhebung der Ausgleichsabgabe darstellt oder nicht, und wenn ja, welcher Art diese Gegenleistung ist, ob also eine beitragsfähige, ersatzabgabepflichtige, gebührenfähige oder versicherungsbeitragsfähige Leistung der Gewährleistungsträger darstellt.

3. Der Rechtscharakter der Mindesteinkommensgarantie und ihrer Ausgleichszahlungen nach § 14 Abs. 1, 2 HebG

Die Ausgleichszahlungen nach § 14 Abs. 1, 2 HebG werden von den Ländern oder sonst zuständigen Gewährleistungsträgern jenen Hebammen als Zuschuß gewährt, die sich in geburtenarmen Wohnbezirken niedergelassen haben, niederlassen mußten oder niederlassen werden, und deshalb kein angemessenes Jahreseinkommen, das sogen. Mindesteinkommen, erzielen können.

a) Die Auffassungen von Literatur und Rechtsprechung

Das Hebammengesetz bezeichnet diese Ausgleichsleistungen lediglich als "Zuschuß vom Träger der Gewährleistung" (§ 14 Abs. 2 HebG), weshalb sich auch wohl die Rechtsprechung nur sehr oberflächlich mit dem Rechtscharakter der Mindesteinkommensgarantie und ihren Leistungen befaßt hat. Obwohl § 14 HebG schon mehrfach Streitobjekt vor den höchsten deutschen Gerichten gewesen war, untersuchte z.B. das Bundesverfassungsgericht nie die Frage, welcher Rechtscharakter diesen Ausgleichsleistungen beizumessen sei, obwohl es hier einmal sogar um die Klärung einer Kompetenzfrage ging³⁾. Diese Feststellung kann auch für die übrige Rechtsprechung und die Literatur getroffen werden, wenn man von den noch folgenden Ausnahmen absieht, obwohl sich diese Urteile und Abhandlungen zum Teil aus-

1) vgl.: Zimdars-Sauer-Koch-Bernhardt, Hebammengesetz Anm. zu § 14 S. 53

2) vgl.: Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 7 zu § 1

3) vgl.: BVerfG, B.v. 16. Juni 1959 BVerfGE 9, S. 339 - 347

BVerfG, B.v. 17. März 1964 BVerfGE 17, S. 287 - 294

schließlich mit der Mindesteinkommensgarantie und ihren Gewährleistungen beschäftigen¹⁾).

So untersucht z.B. Heinrich in seiner Abhandlung über die Verjährung dieser Ausgleichsansprüche²⁾ die Frage, welcher Ausgabenart eben diese Ausgleichleistungen zugeordnet werden müssen, nicht und spricht lediglich von einem Zuschuß, welcher auf einem vermögenswerten Anspruch öffentlich-rechtlicher Art beruhe, behandelt die Ausgleichsleistungen aber dann wie einen Zuschuß, der den Ansprüchen der Beamten "rechtsähnlich" sei, welcher jedoch ohne Antragstellung nicht entstehen könne²⁾.

In der Rechtsprechung bezeichnete das LVG Hannover die Ausgleichsleistung einmal als einen aus der staatlichen Berufsfürsorge fließenden Gewährleistungsanspruch, an anderem Ort spricht es aber auch von einem "Gewährleistungsbeitrag"³⁾.

Demgegenüber führte jedoch das Bundesverwaltungsgericht aus, daß die Mindesteinkommensgarantie nicht unter dem vom Beklagten vorgebrachten Gesichtspunkt des öffentlichen Fürsorgerechts betrachtet werden könne. Die Regelung der Mindesteinkommensgarantie könne nur als Bestandteil einer Verflechtung von Rechten, worunter die Verpflichtung des Staates, die Hebammen vor wirtschaftlicher Not zu schützen, und Pflichten, wozu die Bereitschafts-Entbindungs- und Betreuungspflicht der Hebammen zu zählen seien, verstanden werden. Die Mindesteinkommensgarantie sei deshalb - im Gegensatz zur Fürsorge - in ein Verhältnis von Leistung und Gegenleistung eingespannt⁴⁾. "Die in dieser Vorschrift gewährte Vergünstigung ist die öffentliche Honorierung der besonderen Stellung der Hebamme und gehört damit in einem weiteren Sinne zu ihrer Arbeitsvergütung"⁵⁾.

Über diese Klassifizierung äußerte sich der Justitiar des Deutschen Hebammenverbandes, Herr Dr. von der Bach, "rechtlich kann man hiermit nicht viel anfangen", welcher deshalb in der Mindesteinkommensgarantie eine Aufopferungsentschädigung sehen möchte, weil die Hebammen außerordentlich strengen Dienstvorschriften und Pflichten unterworfen wären⁶⁾.

Der einzige Kommentar zum Hebammengesetz bezeichnet die Gewährleistung des Mindesteinkommens als eine Entschädigung dafür, daß die Hebammen durch Rechtsvorschrift im Interesse der Gesunderhaltung von Mutter und Kind in ihrer Erwerbstätigkeit beschränkt werden, ohne jedoch anzugeben, ob damit eine Enteignungs-, Aufopferungs- oder gar Kulanzentschädigung gemeint sei⁷⁾.

-
- 1) Die Literatur spricht meist von Zuschüssen bzw. Ausgleichsleistungen
vgl.: v.d. Bach, Vom Mindesteinkommen der Hebammen S. 337; Wiesend, Zur Frage der Nichtigkeit von Vorschriften des Hebammenrechts wegen Verstoßes gegen das Grundgesetz S. 494/495; Rinck, Wirtschaftsrecht Anm. 215;
BayVerfGH, E.v. 11. Jan. 1965 NJW 1965 S. 1074
OVG Lüneburg, U.v. 19. Sept. 1956 Dt. Hebammenzeitschrift 1956 S. 323
BVerwG, U.v. 20. Nov. 1959 BVerwGE 9, S. 334 - 340
 - 2) vgl.: Heinrich, Verjährung des Anspruchs der verheirateten Hebammen auf Gewährleistung des Mindesteinkommens? DÖV Sonderdruck 20/65 S. 2, 4
ähnliche Auffassung auch: Zimdars-Sauer, Hebammengesetz Anm. zu § 14, S. 13, "Durch die Gewährleistung des Mindesteinkommens wird der Hebammenberuf dem Beamtenberuf angenähert." ; vgl. auch Werner, Urteilsanmerkung S. 563
 - 3) vgl.: LVG Hannover, U.v. 24. Juli 1957 DVBl. 1958 S. 34
 - 4) so bereits früher: v.d. Bach, Vom Mindesteinkommen der Hebammen S. 337
 - 5) zit.: BVerwG, U.v. 16. Jan. 1964 DÖV 1964 S. 458
 - 6) In einem persönlichen Brief an den Verfasser aufgrund eines Auskunftsersuchens des letzteren.
 - 7) vgl.: Zimdars-Sauer-Koch-Bernhardt, Hebammengesetz Anm. zu § 14 S. 53

b) Stellungnahme

Einigkeit besteht in der Literatur und Rechtsprechung zunächst wohl darin, daß es sich bei den Leistungen der Gewährleistungsträger aufgrund der Mindesteinkommensgarantie um eine Ausgabe bzw. einen Anspruch öffentlich-rechtlicher Art handelt¹⁾, so daß die Ausgleichsleistung auf keinen Fall ein privatrechtliches bzw. privatwirtschaftliches Entgelt im Sinne eines engeren oder weiteren Lohnbegriffes darstellen kann. Dies auch schon deshalb nicht, weil die Ausgleichsleistungen eben gerade nicht für die Arbeit der Hebammen gewährt werden, sondern für ihr unfreiwilliges Untätigsein gezahlt werden müssen.

Andererseits wurde jedoch bei der Diskussion um die Mindesteinkommensgarantie nie untersucht, ob diese Zuschüsse nicht Subventionen sein könnten, da dies doch das nächstliegende gewesen wäre, weil der Staat die Hebammen offensichtlich in ihrer Tätigkeit, welche zweifelsohne eine "ordnungszweckkonforme", freiwillig erbrachte Handlung darstellt, unterstützen möchte, und zwar immer dann, wenn die Hebammen, ähnlich wie bei den Subventionen in anderen Berufszweigen, ein zu geringes Einkommen erzielen, zumal mit den Ausgleichsleistungen ein im Interesse der Allgemeinheit liegender Zweck, nämlich, daß sich die Hebammen auch in weniger "ertragsreichen" Gegenden niederlassen sollen²⁾, angestrebt wird.

Obwohl bei dieser Art von Ausgleichsleistung einiges für den Subventionscharakter dieser Ausgabenart spricht, liegt eine Subvention aber aus zwei Gründen nicht vor. Zum einen sind die Gewährleistungsträger nur dann zu Leistungen verpflichtet, wenn die Hebammen ordnungszweckwidrig "untätig" bleiben müssen, wenn man auch die ständige Bereithaltung zur ordnungszweckkonformen Handlung erheben könnte, und zum anderen sind die Gewährleistungen der Mindesteinkommensgarantie hoheitlich erzwingbare Ausgaben, während Subventionen freiwillige Leistungen des Staates darstellen, weshalb die Mindesteinkommensgarantie auch nicht als eine Kulanzentschädigung für freiwillig erbrachte, jedoch ordnungszweckkonforme Vermögenseinbußen angesehen werden kann, wofür auch einiges spräche, noch ein Geschenk im Sinne der traditionellen Fürsorgetheorie darstellt.

Daß die Ausgleichsleistungen der Mindesteinkommensgarantie zu den hoheitlich erzwingbaren Leistungen zu zählen sind, wurde bereits mehrfach gerichtlich festgestellt.

So führen das Bundesverwaltungsgericht und die Literatur in Übereinstimmung aus, daß es die Funktion der Mindesteinkommensgarantie und Pflicht des Staates sei, die Hebammen vor wirtschaftlicher Not und Verelendung zu schützen, weil der Staat die Hebammen durch außerordentliche strenge Berufsausübungsvorschriften und -ausübungspflichten in den Dienst der öffentlichen Gesundheitspflege gestellt habe³⁾. Der für die Regelung der Mindesteinkommensgarantie zuständige Verordnungsgeber habe keine völlige Ermessensfreiheit bei der Bestimmung der Höhe des Mindesteinkommens. Der Begriff des Mindesteinkommens enthalte in sich eine

1) so ausdrücklich: Heinrich, Verjährung des Anspruchs S. 2; implizite auch die übrige Literatur.

2) vgl.: BVerwG, U.v. 16. Jan. 1964 DÖV 1964 S. 458

3) vgl.: BVerwG, U.v. 16. Jan. 1964 DÖV 1964 S. 458

BVerwG, U.v. 20. Nov. 1959 BVerwGE 9, S. 338/339

OVG Lüneburg, U.v. 19. Sept. 1956 Dt. Hebammenzeitschrift 1956 S. 323

v.d. Bach, Vom Mindesteinkommen der Hebammen S. 336; Zimdars-Sauer-Koch-Bernhardt, Hebammengesetz Anm. zu § 14 S. 51

Bay.VerfGH, E.v. 11. Jan. 1965

NJW 1965 S. 1073

Begrenzung und sei ein unbestimmter Rechtsbegriff. Der Verordnungsgeber habe deshalb die Höhe des Mindesteinkommens den Lebenshaltungskosten bzw. den Zeitverhältnissen anzupassen, wobei die örtlichen Verhältnisse berücksichtigt werden dürften¹⁾).

Aus dieser Übereinstimmung der Literatur und Rechtsprechung zur Verpflichtung des Staates²⁾, die Hebammen vor Not zu schützen, kann - zumindest vorläufig - behauptet werden, daß die Ausgleichsleistungen zu den hoheitlichen, d.h. erzwingbaren Ausgaben gerechnet werden müssen. Es liegt deshalb nahe zu prüfen, ob die Ausgleichsleistungen Entschädigungen aus Enteignung oder Aufopferung sind bzw. sein könnten.

Die Tätigkeit der Hebammen wurde vor Erlass des Hebammengesetzes als Ausübung eines Gewerbebetriebs angesehen³⁾, so daß zu überlegen wäre, ob die strengen Berufsvorschriften und -pflichten, insbesondere das Verbot, gleichzeitig umfangreiche gewerbliche Tätigkeiten auszuüben (§ 17 HebG) ein enteignender oder aufopfernder Eingriff in das Recht dieses Berufes darstellt, was ja von der Literatur zum Teil behauptet wird. Abgesehen davon, daß weder das Hebammengesetz (§ 2 Abs. 2 HebG) noch die Literatur die Hebammertätigkeit als ein Gewerbe ansehen⁴⁾, sondern diese eher als einen freien Beruf oder eine halb-öffentliche Tätigkeit klassifizieren, haben bereits das Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht entschieden, daß die Berufsausübungsregeln der Hebammen allenfalls als Eigentumsbindungen, nicht jedoch als enteignende Eingriffe anzusehen sind⁵⁾. Dem ist zuzustimmen. Aber auch noch aus anderen Gründen sind die Ausgleichsleistungen nicht als Enteignungs- oder Aufopferungsentschädigung anzusehen. Zum einen unterwerfen sich die Hebammen ja freiwillig den Vorschriften dieses Berufes und zum anderen müßten dann alle Hebammen, die ja dann ständig "enteignet" bzw. "aufgeopfert" werden, Entschädigungen erhalten, und nicht nur diejenigen, die wegen mangelnder Geburtentätigkeit eben ein zu niedriges Einkommen erzielen.

Verschiedene Autoren sprechen sich deshalb dahingehend aus, daß es sich bei den Ausgleichsleistungen nicht um eine Entschädigung, sondern um eine der Beamtenversorgung ähnliche Leistung handle, welche mit dem staatlich gebundenen Beruf der halbbeamteten Hebammen in Wechselwirkung stehe⁶⁾. In der Tat werden heute die Aufgaben der Hebammen als solche öffentlicher Art angesehen, welche dadurch charakterisiert seien, daß der Staat die Tätigkeit der Angehörigen dieses Berufs aufgrund seiner Daseinsvorsorge für die Allgemeinheit bereitstelle bzw. seine Daseinsvorsorge durch die Angehörigen dieses freien Berufes ausüben lasse, die in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Pflichtenverhältnis zur staatlichen Gesundheitspflege stünden⁷⁾⁸⁾. Dies läßt jedoch noch lange nicht

1) vgl.: BVerwG, U.v. 20. Nov. 1959

BVerwGE 9, S. 337/338

2) Aufgrund welcher Rechtsnorm der Staat überhaupt verpflichtet werden kann, die Hebammen vor Not zu schützen, wird in der Literatur und Rechtsprechung nicht ausgeführt, und läßt sich auch nicht ganz einfach beantworten. Siehe jedoch Seite 319

3) so auch noch: BVerwG, U.v. 3. Mai 1956 DVBl. 1956 S. 616/617

4) vgl.: Werner, Anm. zum Urteil des BVerwG v. 3. Mai 1956 DVBl. 1956 S. 618/619; v.d. Bach, Vom Mindesteinkommen der Hebammen S. 336; Zimdars-Sauer-Koch-Bernhardt, Hebammengesetz Anm. zu § 2;

5) vgl.: BVerfG, B.v. 16. Juni 1959

BVerfGE 9, S. 339 ff

BVerwG, U.v. 3. Mai 1956

DVBl. 1956 S. 617

6) vgl. Ausführungen und Anm. 2 auf Seite 315

7) Nach dem Preuß. Hebammengesetz von 1922 mußten diejenigen Hebammen, die wegen eines zu geringen Einkommens den sogen. Mindestbetrag nicht erreichten, von den Provinzialverbänden noch fest angestellt werden (§§ 24 ff d.G.), weshalb man die damaligen Ausgleichsleistungen zu den Versorgungen rechnen mußte.

8) vgl.: BVerwG, U.v. 16. Jan. 1964

DÖV 1964 S. 458

den Schluß zu, daß die Hebammen den Status von Beamten haben und vom Staat versorgt werden. Nach dem allgemeinen Versorgungsbegriff ist es notwendig, daß die Leistung des Versorgungsempfängers gegenüber dem Staat und in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis geleistet wird, während die Hebammen ihre Leistungen privaten Staatsbürgern anbieten und leisten, und zwar im Rahmen von Werkverträgen gegen privatwirtschaftliches Entgelt. Außerdem müßte man schließlich dann alle Hebammen in den "Versorgungsstand" heben und nicht nur diejenigen, die eben gerade die Einkommensgrenze nicht erreichen.

Es bleibt somit nur noch zu prüfen übrig, ob die Mindesteinkommensgewährleistung eine Versicherungsleistung darstellt bzw. darstellen kann. Noch nie wurde zu beweisen versucht, ob die Mindesteinkommensgewährleistung des § 14 Abs. 4 HebG ein Versicherungsverprechen für den Fall darstellt, daß die Hebammen mit ihrem jährlichen Einkommen aus der Berufstätigkeit hinter dem gewährleisteten Jahreseinkommen zurückbleiben, d.h. die Mindesteinkommensgarantie schütze die Hebammen vor partieller oder totaler Arbeitslosigkeit.

Der zu versichernde und auszugleichende Schaden bzw. die zu behebende Notsituation stellt bei den Hebammen der durch mangelnde Geburtentätigkeit verursachte Arbeits- und Einkommensausfall dar, welcher eindeutig von einem ungewissen, zukünftigen Ereignis abhängt, nämlich der Arbeitslosigkeit durch Geburtenrückgang. Dies ist jedoch das entscheidende Kriterium der Versicherungsleistung. Bereits aus der Wortfolge des § 14 Abs. 1, 2 HebG, welcher die Gewährleistung nur für den Fall der Einkommensfehlentwicklung garantiert, läßt sich schließen, daß es sich bei diesen Ausgleichsleistungen um Versicherungsleistungen handeln muß. Dieser Klassifizierung entspricht auch die Zwecksetzung der Mindesteinkommensgarantie. Diese soll nämlich die Hebammen nur von Fall zu Fall vor wirtschaftlicher Not schützen¹⁾, wenn dahinter auch ein ungeheures öffentliches Interesse steht. Wirtschaftliche Not trifft die Hebammen jedoch nur im Falle von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, die wiederum ein typisches Objekt der staatlichen Versicherungstätigkeit darstellt. Außerdem überwälzt die Hebamme durch die Mindesteinkommensgarantie sozusagen ihr typisches Berufsrisiko auf den Gewährleistungsträger, welcher die Hebammen wiederum von wirtschaftlichen Sorgen zu befreien hat. In dieser (Ver-)Sicherungsfunktion lag schon von jeher der eigentliche Zweck der Mindesteinkommensgarantie, wenn mit den Ausgleichszahlungen auch noch verschiedene Nebenzwecke angestrebt werden, was jedoch auch bei den anderen öffentlichen Versicherungen der Fall ist. Auch die Tatsache, daß es eine ganze Reihe von Hebammen geben mag, die ständige Empfänger von Zuschüssen sind, während andere Hebammen "ewig" abgabepflichtig sind, verändert den Versicherungscharakter der Einkommensgewährleistung nicht, weil es auch in den anderen Versicherungssparten stets Personen gibt, die aus einer öffentlichen Versicherung nur den Nutzen der Leistung ziehen, während andere die ewigen Beitragszahler sind und bleiben.

Entscheidend bei der in dieser Arbeit verwendeten Versicherungsdefinition ist allein, ob der Versicherungsfall von einem zukünftigen ungewissen Ereignis abhängt und ob das Versicherungsverprechen vor Eintritt des Schadens bzw. des Notereignisses vom Versicherungsträger

1) vgl.: BayVerfGH, E.v. 11. Jan. 1965

NJW 1965 S. 1073

Zimdars-Sauer-Koch-Bernhardt, Hebammengesetz Anm. zu § 14 S. 51

LVG Hannover, U.v. 24. Juli 1957

DVB1. 1958 S. 33

BVerwG, B.v. 20. Nov. 1959

BVerwG 9, S. 335/338

BVerwG, U.v. 16. Jan. 1964

DÖV 1964 S. 458, BVerwG 17, S. 353 ff

v.d. Bach, Vom Mindesteinkommen der Hebammen, DVB1. 1957 S. 336

übernommen wurde. Dieses Kriterium ist bei der Mindesteinkommensgarantie der Hebammen gegeben, weshalb die Ausgleichsleistungen als Versicherungsauszahlungen anzusehen sind.

Hierfür spricht auch noch ein anderes Kriterium, nämlich die "halbhoheitliche" Natur des Anspruchs. In der Literatur und der Rechtsprechung besteht kein Zweifel, daß die Mindesteinkommensgarantie den Zeitverhältnissen bzw. Lebenshaltungskosten anzupassen ist¹⁾. Andererseits gab es jedoch jahrzehnte-, wenn nicht jahrhundertlang keine Einkommensgarantie für den Hebammenberuf²⁾, weshalb man sich fragen muß, warum das Bundesverwaltungsgericht dem Ordnungsgeber über die Höhe der Gewährleistung keine Ermessensbefugnis zugebilligt hat. Dies läßt sich nur aus dem "halbhoheitlichen" Rechtscharakter der Versicherungsleistung erklären, weil im Versicherungsrecht eine Anpassungspflicht³⁾ an die jeweiligen Risiken besteht. Die Einführung von öffentlichen Versicherungen läßt sich wohl kaum hoheitlich vom Bürger erzwingen, was wohl auch für die Einführung der Einkommensgarantie des Hebammengesetzes zugetroffen haben mag, aber wenn sie einmal eingeführt sind, dann kann der Staat die Höhe der Versicherungsleistung nicht beliebig festsetzen, sondern muß diese an die jeweiligen Lebenssachverhalte anpassen, worauf auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gegründet ist, wenn auch das Bundesverwaltungsgericht den eigentlichen Charakter der sogen. Mindesteinkommensgarantie nicht erkannt hatte.

Wichtig ist jedoch zu wissen, daß das Bundesverwaltungsgericht die Anpassung der Mindesteinkommen aus rechtsstaatlichen Erwägungen gefordert und begründet hat, was ein Beweis dafür ist, daß die Dynamisierung der öffentlich-rechtlichen Versicherungen nicht der politischen Opportunität des Gesetzgebers, sondern unserer Rechtsordnung entspringt und für den Gesetzgeber Verpflichtung ist⁴⁾.

Zusammenfassend läßt sich deshalb feststellen, daß die Abführungspflicht und die Mindesteinkommensgarantie des § 14 HebG eine besondere Arbeitslosenversicherung darstellen, welche auch die konstitutiven Merkmale der in dieser Arbeit formulierten Versicherungsdefinition erfüllt, zumal die Organisationsart des Versicherungsträgers in diesem Zusammenhang ohne rechtliche Bedeutung ist.

Die Abführungspflicht und die Ausgleichsleistungen innerhalb der soziologisch homogenen, vom gleichen Risiko (Gefahr) bedrohten Gruppe der Hebammen stellt eine typische versicherungsrechtliche Ausgleichseinrichtung dar, zu der sich das alles entscheidene Versicherungsverprechen für den Fall des Eintritts des bedingten Versicherungsfalls (hier Arbeitslosigkeit) in Form der gesetzlich verankerten Mindesteinkommensgarantie gesellt.

-
- 1) vgl.: BayVerfGH, E.v. 11. Jan. 1965 NJW 1965 S. 1073
Zimdars-Sauer-Koch-Bernhardt, Hebammengesetz Anm. zu § 14 S. 51
LVG Hannover, U.v. 24. Juli 1957 DVBl. 1958 S. 33
BVerwG, B.v. 20. Nov. 1959 BVerwGE 9, S. 335/338
BVerwG, U.v. 16. Jan. 1964 DÖV 1964 S. 458, BVerwGE 17, S. 353 ff
v.d. Bach, Vom Mindesteinkommen der Hebammen, DVBl. 1957 S. 336
- 2) So besteht z.B. auch für alle anderen Berufe keine solche Mindesteinkommensgarantie, wenn man von derjenigen der Arbeitslosenversicherung absieht.
- 3) vgl. die Ausführungen auf Seite 200
- 4) vgl. die Ausführungen auf Seite 200

4. Fortführung der Stellungnahme zum Systemcharakter der Abführungspflicht

Diese Erkenntnis des Arbeitslosenversicherungsscharakters der Mindesteinkommensgarantie hat zur Folge, daß die Abführungspflicht einerseits - zumindest ihrem Grunde nach - keine Steuer sein kann, andererseits aber auch keine Abgabe eigener Art darstellt. Es handelt sich bei dieser Abführungspflicht um echte Versicherungsbeiträge. Die Mindesteinkommensgarantie bzw. das Versicherungsverprechen gilt auch gegenüber jenen Hebammen, die abgabepflichtig sind. Die Tatsache nun, daß es sicherlich Hebammen geben wird, die ständige Nutznießerinnen dieser Einkommensgarantie sind, während andere Hebammen "ewig" abgabepflichtig sind und bleiben, beeinträchtigt den versicherungsrechtlichen Kern dieser finanziellen Einrichtung nicht. Auch andere öffentliche und private Versicherungen zeichnen sich durch diese Verungleichung von Beitragspflicht und Versicherungsleistung aus. Dies ist der Versicherung ja wesensimmanent.

Das Gleichgewichtsproblem dieser Versicherung ist jedoch damit noch nicht ad acta zu legen. Es stellt - wie bereits ausgeführt wurde - eine große Frage hinsichtlich der Rechtmäßigkeit einer Versicherung und der richtigen Bemessung der Versicherungsbeiträge dar, weil nur solche Staatsbürger zur Zahlung von Versicherungsbeiträgen herangezogen werden dürfen, die selbst von dem "versicherten" Schadensrisiko bedroht sind. Bürger bezahlen nämlich immer dann Steuern, wenn diese in eine Zwangsversicherung "Beiträge" bezahlen müssen, aber selbst von dem Schadensrisiko nicht bedroht sind, und deshalb von vornherein nie in den Genuß der Versicherungsleistungen kommen können.

Diese Frage ist bis heute jedoch weder im generellen, noch für den besonderen Fall der Sozialversicherung, noch für andere Versicherungen geklärt worden. Bei der Hebammenmindestgarantie wird man jedoch, ohne den bayrischen Einzelfall intensiv aufrollen zu müssen, behaupten können, daß alle Hebammen im Schutz der Versicherungen stehen bzw. potentielle Anwärtinnen auf die Versicherungsleistungen sind, so daß der Kreis der Abgabepflichtigen korrekt abgegrenzt ist.

Bei einer intensiven Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Abführungspflicht müßte weiterhin geprüft werden, was im Rahmen dieser Arbeit nicht erfolgen kann, ob diese Versicherungsbeiträge auch in ihrer Höhe richtig bemessen wurden. Man kann sich mit guten Gründen auf den Standpunkt stellen, daß nicht risikogerecht bemessene Versicherungsbeiträge immer dann in eine Steuer umgedeutet oder gar von vornherein als rechtswidrig angesehen werden sollten, wenn der Gesetzgeber absichtlich von einer risikoadäquaten Berechnung und Bemessung der Beiträge abweicht bzw. abgewichen ist, weil der Gesetzgeber neben dem Versicherungsschutz der Abgabepflichtigen auch noch einen sozialen Ausgleichseffekt erreichen möchte.

Ein solcher Fall scheint hier vorzuliegen. Die Abführungspflicht der Hebammen ist nämlich ausschließlich an das Einkommen der "gut" verdienenden Hebammen geknüpft und außerdem auch noch progressiv gestaffelt, während die meisten und die "gering" verdienenden Hebammen, welche besonders vom Risiko der Arbeitslosigkeit bedroht sind, von der Abführungspflicht befreit sind. Mit der Abführungspflicht und der Mindesteinkommensgarantie soll also nicht nur ein Versicherungsschutz gegen Arbeitslosigkeit erreicht werden, sondern gleichzeitig werden mit der Abführung auch noch ein sozialer Einkommensausgleich und verschiedene ordnungspolitische Zwecke angestrebt, was bedeutet, daß diese besondere Arbeitslosenversicherung nicht versicherungstechnisch ausgestaltet und die Beiträge nicht risikoorientiert bemessen sind, sondern ausgleichstechnisch ausgestaltet und die Beiträge steuerorientiert bemessen worden sind.

Man kann deshalb die Abführungspflicht des Hebammengesetzes, welche ihrem Grunde nach ein versicherungsrechtliches Geldleistungsschuldverhältnis ist, sofern man ihre normative Bemessung für unzulässig hält, ohne schlechtes Gewissen in eine Steuer umdeuten.

XI. Der Rechtscharakter der Ausgleichsabgabe der Brand-Währungsschadens-Ausgleichs- einrichtung des badischen Landesgesetzes vom 19. Okt. 1949

1. Die Auffassungen der Literatur und Rechtsprechung

Bei der Überprüfung der Rechtsnatur dieser sogen. Förderungsabgabe kam der Verwaltungsgerichtshof Württ.-Baden zu der Überzeugung, daß es sich wegen des Fehlens eines besonderen Vorteils für die Versicherten in Gestalt des Versicherungsschutzes weder um eine Gebühr noch um einen Beitrag - finanz- oder versicherungsrechtlicher Art wird nicht ausgeführt - handeln könne. Die Abgabe sei auch keine Steuer, da die Erhebung durch die Finanzverwaltung fehle. Sie müsse deshalb als Sonderabgabe angesehen werden, die jedoch wegen ihrer Gleichartigkeit mit der bundesgesetzlich geregelten Grundsteuer unzulässig sei. Diese Sonderabgabe sei materiell als eine steuerähnliche Last nach Art einer Objektsteuer, eine durch unzulässige Übertragung der Abgabekompetenz auf die Gebäudeversicherungsanstalt der Steuereigenschaft entkleidete Abgabe¹⁾.

Demgegenüber bezeichnete das Bundesverfassungsgericht die Umlage des § 2 LGes. als "einen zulässigerweise erhobenen Beitrag zu einer öffentlich-rechtlichen Zwangsversicherung"²⁾. Das Gericht ist sich jedoch seiner Sache wohl nicht ganz so sicher, wenn es weiter ausführt, daß es sich hier um eine "Abgabe mit besonderem Charakter" handle, die von einer öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalt erhoben werde und die in einem unlöslichen Zusammenhang mit der speziellen Aufgabe dieser Anstalt stehe³⁾. Eine Steuer könne diese Abgabe auf keinen Fall sein, da unter den Steuerbegriff des Abschnittes X des Grundgesetzes nur solche Abgaben zu verstehen seien, "die vom Bund, von den Ländern oder von Gebietskörperschaften erhoben werden"⁴⁾.

2. Stellungnahme

Weder die Begründung des Berufungsgerichts noch die des Bundesverfassungsgerichts sind überzeugend. Wie im allgemeinen Teil dieser Arbeit über das Abgabensystem und den Steuerbegriff ausgeführt wurde, was auch ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist, ist es für die Systematisierung einer Abgabe als Steuer oder Sonderabgabe nicht von Bedeutung, ob diese von der Finanzverwaltung oder von anderen Verwaltungsträgern verwaltet wird, weshalb die Auffassung des Berufungsgerichts Karlsruhe, die Förderungsabgabe sei nur deshalb keine Steuer, weil sie nicht von der Finanzverwaltung erhoben und verwaltet werde, nicht zutreffend ist.

Aber auch die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, die Abgabe sei ein versicherungsrechtlicher Beitrag, wenn auch besonderer Art, auf jeden Fall keine Steuer, ist unsystematisch und damit unrichtig. Ein versicherungsrechtlicher Beitrag kann die Sonderumlage bzw.

1) vgl.: Württ.-BadVerwGH, Senat Karlsruhe, U.v. 14. April 1950 DÖV 1951 S. 420

2) zit.: BVerfG, B.v. 27. Okt. 1959 BVerfGE 10, S. 177

gl.Mg. Möller, Rechtsgutachten zum Wiederaufbaugesetz zit. S. 20

"Das badische Recht hat den versicherungstechnisch sauberen Weg gewählt, Sonderumlagen vorzunehmen, ..."

3) vgl.: BVerfGE 10, S.176

4) zit.: BVerfGE 10, S.176

Förderungsabgabe deswegen nicht sein, weil die öffentliche Veranstaltung des Bad. Landesgesetzes (1949) keine Versicherung, sondern eine Ausgleichseinrichtung gewesen ist. Diese Frage wird, da sie umstritten ist, noch genauer untersucht werden.

Da es auf die Verwaltungsorganisation des abgabeberechtigten öffentlichen Gemeinwesens bei der Systematisierung einer öffentlichen Abgabe nicht ankommt, ist die weitere Begründung des Bundesverfassungsgerichts, daß Steuern nur von Gebietskörperschaften erhoben werden dürften, möglicherweise ein Grund, diese Abgabe für rechtswidrig zu erklären, nicht jedoch um deren "Nichtsteuercharakter" zu belegen, was bereits bewiesen wurde.

3. Der Ausgleichs- oder Versicherungscharakter der badischen Brandwährungs-schadens-Ausgleichseinrichtung

Der Senat und das VerwG Karlsruhe¹⁾ hielten die Umlage und freiwilligen Baukostenzuschüsse des Gesetzes vom 19. Okt. 1949 nicht für versicherungsrechtliche Beiträge noch für Versicherungsleistungen, sondern für Abgaben und Zuwendungen eines neu begründeten Rechtsverhältnisses besonderer Art, ohne dieses jedoch näher zu beschreiben.

Der Verwaltungsgerichtshof untersuchte und bejahte zunächst den Versicherungscharakter der Gebäudezwangsversicherung, betonte jedoch, daß die badische Gebäudeversicherungsanstalt nach § 4 GebVG nicht für Kriegsschäden hafte. Außerdem habe der Gesetzgeber in dem Landesgesetz die Mehrleistungen als "freiwillige" angesprochen und als Baukostenzuschuß gekennzeichnet. Mangels einer rechtlichen Identität zwischen einer echten Versicherungsleistung und der sogen. Mehrleistung habe die Gebäudeversicherungsanstalt keine Baukostenzuschüsse gewähren können, die versicherungsrechtlichen Charakter gehabt hätten. Durch das Landesgesetz habe auch ein Rechtsverhältnis des Versicherungsrechts nicht begründet werden können, da es sich um die Regulierung zurückliegender Schäden gehandelt habe, was mit versicherungsrechtlichen Grundsätzen nicht zu vereinbaren sei.

Der Verwaltungsgerichtshof hielt deshalb die Ausgleichsregelung des Landesgesetzes für ein Rechtsverhältnis besonderer Art, welches eine steuerähnliche, jedoch verfassungswidrige Sonderabgabe enthalte.

Das VerwG Freiburg²⁾ und das Bundesverfassungsgericht³⁾ hielten demgegenüber die Regelungen des badischen Landesgesetzes für echte Versicherungsabgaben und -leistungen im

1) VerwG Karlsruhe, U.v. 24. Mai 1949 DÖV 1949 S. 417
Württ.-Bad. VerwGH, Senat Karlsruhe, U.v. 14. April 1950 DÖV 1951 S. 420

2) vgl.: VerwG Freiburg, U.v. 12. Mai 1952 (uv.)

3) vgl.: BVerfG, B. v. 27. Okt. 1959 BVerfGE 10, S. 141-177

Einschränkend muß zu den folgenden Ausführungen bemerkt werden, daß das Bundesverfassungsgericht den Versicherungscharakter der landesrechtlichen Regelung nicht aus wissenschaftlichem Ehrgeiz oder Eros untersucht hatte. Es war jedoch zur Prüfung dieser Frage gezwungen, weil das Landesgesetz möglicherweise mit den Bundeskompetenzen in Art. 73 Nr. 4 GG Geld- und Währungswesen
Art. 74 Nr. 11 GG privatrechtliches Versicherungswesen
Art. 74 Nr. 9 GG Kriegsschäden und Wiedergutmachung
Art. 105 ff GG Steuergesetzgebung
negativ korrelieren konnte.

Rahmen der bestehenden Gebäudezwangsversicherung, die außerdem in allen Punkten verfassungsgemäß gewesen seien.

Zur Begründung seiner Ansicht führte das Bundesverfassungsgericht, gestützt auf einem Gutachten von Möller¹⁾ aus, daß die Gebäudeversicherungsanstalt durch das Landesgesetz ausdrücklich ermächtigt gewesen sei, aus freien Stücken mehr zu leisten als was die Altbrandgeschädigten aufgrund der abgewerteten Forderungen hätten verlangen können (§. 160). Im Rechtsverhältnis der Gebäudeversicherungsanstalt zu den Altbrandgeschädigten seien die Baukostenzuschüsse freiwillige Leistungen aufgrund einer nach dem Währungsstichtag gegebenen Zusage (§. 161). Rechtsgrundlage für die Mehrleistung sei nicht das Landesgesetz und auch nicht das badische Gebäudeversicherungsgesetz gewesen, sondern der Beschluß der Organe der Gebäudeversicherungsanstalt, von der im Landesgesetz gebotenen Möglichkeit der ermessensgemäßen Leistungsgewährung Gebrauch zu machen (§. 161). Deshalb seien die Rechtsbeziehungen der Gebäudeversicherungsanstalt zu den Altbrandgeschädigten und diese zu den "Normal"-Versicherten gesondert zu betrachten (§. 161).

Grundsätzlich sei die Gebäudeversicherungsanstalt zur Erhebung von Umlagen berechtigt gewesen, sofern diese Umlagen zur Deckung des Versicherungsbedarfs und der sonstigen (Verwaltungs-) Aufwendungen verwendet wurden (§ 55 GebVG) (§. 163). Entscheidend sei deshalb, ob die Leistung der freiwilligen Baukostenzuschüsse zum Aufgabenkreis einer öffentlich-rechtlichen Zwangsfeuerversicherung vom Typ der badischen Gebäudeversicherungsanstalt gehöre (§. 163), was vom Gericht nach eingehender geschichtlicher Beweisführung bejaht wurde.

In Anbetracht der gesetzlichen Regelungen der Jahre 1917 - 1919 und dem Verhalten der anderen landesrechtlichen Zwangs- und Monopolgebäudeversicherungen könne angenommen werden, daß auch die Ausgleichung von währungspolitischen Folgeschäden sich im Rahmen des Möglichen halte, d.h. als ungeschriebener Grundsatz für die Aufgabenstellung der badischen Gebäudeversicherungsanstalt gelte.

Das Bundesverfassungsgericht qualifizierte daraufhin die freiwilligen Baukostenzuschüsse als echte Versicherungsleistungen, die keine Schenkungen seien, sondern als eine Mehrleistung auf die ursprüngliche causa vereinbart worden wären. Dabei sei es für die Beurteilung des öffentlich-rechtlichen Versicherungsverhältnisses unerheblich, daß der Versicherungsfall bereits eingetreten sei, auch wenn es bei Anlegung streng versicherungsrechtlicher Maßstäbe an dem zu versichernden Risiko gefehlt habe (§. 164). Ebenso wenig könne von der Sonderumlage behauptet werden, sie könne keine Leistung im Rahmen des für die Umlagepflichtigen bestehenden öffentlich-rechtlichen Versicherungsverhältnisse sein, weil die Schäden, zu deren Deckung sie bestimmt gewesen seien, bereits entstanden waren, als die Umlage eingeführt wurde, so daß diesem "Beitrag" kein spezieller Vorteil für die Nicht-Altbrandgeschädigten gegenüberstünde (§. 164). Eine solche Argumentation übersehe einmal die Besonderheit der Mehrleistung auf die abgewertete Forderung und zum anderen die Besonderheit der öffentlich-rechtlichen Gebäudezwangsversicherung, die in der Mitte zwischen privatrechtlicher Versicherung und Sozialversicherung stehe und Grundsätze öffentlicher sozialer Fürsorge enthalte (§. 164 - 166).

Im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Versicherungsverhältnisses der Gebäudezwangsversicherung könne in bezug auf die Umlegung der erforderlichen Mittel kein Unterschied zwischen den eigentlichen Versicherungsleistungen und den sonstigen Unterstützungsmaßnahmen gemacht werden (§. 170). Soweit Unterstützungsmaßnahmen zum Aufgabenbereich

1) vgl.: Möller, Rechtsgutachten Wiederaufbaugesetz S. 8 ff

der öffentlichen Anstalt gehörten, seien sie in gleicher Weise Leistungen der öffentlich-rechtlichen Versicherung wie die eigentlichen Versicherungsleistungen und die dafür erforderlichen Mittel könnten auf alle Versicherten umgelegt werden (S. 171). Die Förderungsbeihilfen einerseits und die zu ihrer Deckung erforderlichen Umlagen andererseits dürften überhaupt nicht isoliert betrachtet werden, und es hätte der Konzeption des GebVG mehr entsprochen, wenn die Gebäudeversicherungsanstalt die Mehrleistungen für die Altbrandgeschädigten zusammen mit den normalen Entschädigungen ausgewiesen und für den Gesamtbedarf eine einheitliche Umlage errechnet und erhoben hätte (S. 172). Es müsse insbesondere stets die Gesamtleistung der Versicherten in Beziehung zur Gesamtleistung der Anstalt gesetzt werden, nicht jedoch dürften Sonderumlage und Baukostenzuschüsse gesondert gegenübergestellt werden.

Daraus ergibt sich nach der Überzeugung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Einheitlichkeit des Versicherungsverhältnisses gewahrt bleibe, welches auch durch Umstände, die nach Eintritt des Versicherungsfalls eintraten und wegen ihres öffentlichen Interesses im Billigkeitswege nachträglich "mitversichert" wurden, nicht gesprengt werde (S. 172). Die Änderung der Versicherungsverhältnisse beruhe auf Gesetz, weshalb das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber das Recht zubilligt, an bestehenden Versicherungsverhältnissen gewisse Änderungen vorzunehmen, die der Verwirklichung eines grundsätzlichen, im öffentlichen Interesse liegenden Anliegens dienen.

Der Gesetzgeber sei berechtigt gewesen, den Aufgabenkreis der Gebäudeversicherungsanstalt auf den Ausgleich der Währungsfolgeschäden auszudehnen und für die Baukostenzuschüsse besondere Umlagen zu erheben, zumal die öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherung einen spezifischen Nexus des Gefahrenausgleichs innerhalb einer engen Gemeinschaft über eine, ein Jahrhundert umfassende Entwicklung ausgebildet habe.

4. Kritik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die Begründung des Beschlusses zur Badischen Brand-Währungsschadens-Ausgleichseinrichtung ist nicht systematisch stichhaltig und beinhaltet eine ganze Reihe von Widersprüchen, die den Versicherungscharakter dieser Maßnahme als fraglich erscheinen lassen.

Zum einen hat das Gericht eine gespaltene Zunge, wenn es bei der Untersuchung der Frage, ob die freiwilligen Baukostenzuschüsse in die Bundeskompetenz "Recht des Geld- und Währungswesens" Art. 73 Nr. 4 GG eingreife¹⁾, ausführt, daß diese Mehrleistungen von den eigentlichen Versicherungsleistungen rechtlich und wirtschaftlich zu trennen seien, andererseits bei der Abgrenzung dieser Mehrleistungen von den Lastenausgleichsentschädigungen ausführt²⁾, daß die Mehrleistungen auch als echte Versicherungsleistungen anzusehen seien, daß man die Baukostenzuschüsse nicht einzeln, sondern nur im Rahmen der Gesamtheit der Versicherungsleistungen betrachten dürfe, und daß das Landesgesetz sogar das Versicherungsverhältnis nachträglich geändert und aus Billigkeitsgründen auf nicht versicherungspflichtige Tatbestände ausgeweitet habe. Eine solch widersprüchliche Argumentation in ein und demselben Urteil ist schlechterdings unverständlich und untragbar.

1) Ein solcher verfassungswidriger Eingriff des Landes Baden in die Bundeskompetenz der Währungshoheit wäre dann vorgelegen und hätte die "Ausgleichs-Versicherung" verfassungswidrig gemacht, wenn das Bundesverfassungsgericht in den freiwilligen Mehrleistungen eine nachträgliche Aufwertung, der durch die Währungsreform abgewerteten Versicherungsansprüche gesehen hätte.

Des weiteren führt das Gericht zu Beginn seiner Begründung aus, daß die Rechtsbeziehungen der Gebäudeversicherungsanstalt zu den Altbrandgeschädigten und den "Normal"-Versicherungspflichtigen streng auseinandergehalten werden müßten (§. 161), widerruft diese Feststellung dann jedoch dadurch, daß die Förderungsbeihilfen und die zu ihrer Deckung erforderlichen Umlagen nicht isoliert vom allgemeinen Versicherungsbetrieb und Aufgabenkreis der Anstalt betrachtet werden dürften (§. 171 f). Einen Höhepunkt in der unsystematischen Argumentation erreicht das Gericht darin, daß die Sonderumlage ein echter Beitrag im Sinne des Versicherungsrechts sei, daß es aber für diese versicherungsrechtlichen Beiträge unerheblich sei, ob der Versicherungsfall bereits eingetreten war, auch wenn dies streng versicherungsrechtlichen Maßstäben, Grundsätzen und Erkenntnissen widerspreche¹⁾.

Wenn das Gericht weiter ausführt, daß die Mehrleistungen der Gebäudeversicherungsanstalt nicht dem Versicherungsprinzip, sondern dem Fürsorge- oder Ausgleichsprinzip entspringe, andererseits aber behauptet, es wäre besser gewesen, die freiwilligen Mehrleistungen mit der eigentlichen Versicherungsleistung, und die Sonderumlage mit der Versicherungsumlage gemeinsam auszuweisen, so weist dies nicht nur auf die unwissenschaftliche Argumentation hin, sondern das Gericht begibt sich auch in Widerspruch zur Entstehungsgeschichte des Landesgesetzes. Der Senat Karlsruhe²⁾ hatte vor Erlaß des Landesgesetzes ausdrücklich verboten, die Versicherungsleistungen und -umlagen aus eigenem Ermessen der Gebäudeversicherungsanstalt und im Rahmen der bestehenden Versicherungspflichtverhältnisse zu erhöhen, weshalb das Landesgesetz ja besonders erlassen werden mußte, um die Gewährung von besonderen freiwilligen Mehrleistungen zu ermöglichen und um die Erhebung der zu ihrer Deckung notwendigen Sonderumlage, die nur verfahrenstechnisch wie die eigentlichen Versicherungsbeiträge erhoben werden durfte (gemäß § 55 GebVG), rechtlich überhaupt durchführen zu können.

Den Gipfel in der unwissenschaftlichen und deshalb unsystematischen Beweisführung erreicht das Gericht schließlich dann, als es ausführt, daß der Währungsschaden der Altbrandgeschädigten nicht vorhersehbar und auch nicht versicherbar gewesen sei (§. 166), daß aber eine solch nicht versicherte und auch nicht versicherbare Schadensquelle nachträglich durch Erweiterung des Versicherungsverhältnisses aus Billigkeitsgründen durch echte Versicherungsleistungen und -beiträge finanziert werden könnte.

Das Gericht begibt sich mit dieser Aussage nicht nur in Widerspruch zu den Grundsätzen der Versicherungswissenschaft, sondern auch zum materiellen Inhalt des Umstellungsgesetzes und dessen Versicherungsverordnung, welche die Schädigung der Altbrandgeschädigten absichtlich herbeiführte und auch keine nachträgliche Abdeckung dieser Währungsschäden durch echte Versicherungsleistungen zuläßt.

Faßt man die Beweisführung des Bundesverfassungsgerichts global zusammen, so kann man feststellen, daß das Gericht den freiwilligen Mehrleistungen den Charakter einer echten

2) Die "Ausgleichs-Versicherung" wäre andererseits aber auch dann verfassungswidrig gewesen, wenn das Bundesverfassungsgericht in dem Ausgleichsmechanismus eine der Lastenausgleich-Ausgleichseinrichtung ähnliche Maßnahme gesehen hätte. - Eingriff in die Bundeskompetenz Art. 74 Nr. 9 GG. Das Gericht anerkannte eine solche lastenausgleichsähnliche Kulanzentschädigung zum Ausgleich der Versicherungsanspruchseinbußen, ähnlich der Altsparentscheidung im Lastenausgleich, ebenfalls nicht.

1) vgl. § 2 VVG, welcher sogar eine nachträgliche vertragliche Versicherung für bereits entstandene Schäden verbietet.

2) vgl.: Württ.-Bad. VerwGH, U.v. 14. April 1950 DÖV 1951 S. 420

Versicherungsleistung absprach als es darum ging, die nachträgliche Nichtaufwertung der umgestellten Altbrandversicherungsansprüche zu beweisen, weil eine solche Maßnahme die Währungsheoheit des Bundes tangiert hätte . Andererseits bezeichnete es die Mehrleistungen und die zu ihrer Deckung notwendige Sonderumlage als echte Versicherungsleistung und als echten Versicherungsbeitrag, als es darum ging, diese Ausgleichsabgabe von der Steuerheoheit des Bundes (Art. 105 GG) und die Ausgleichsleistungen von der Lastenausgleichsgesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Nr. 9 GG) abzugrenzen.

Die Ursache dieser wechselhaften Begründung des Beschlusses ist nicht nur in einem offensichtlichen Geschicklichkeitstanz zwischen den Kompetenzen zu sehen, sondern primär darin, daß das Gericht die finanzsystematischen Tatbestände zu leichtfertig untersuchte, insbesondere eine exakte Herausarbeitung der Unterschiede zwischen einer Schadensversicherung und einer Schadensausgleichseinrichtung i.e.S. nicht vornahm, und daß das Gericht zu sehr auf den organisatorischen Aufgabenkreis der Gebäudeversicherungsanstalt abstellte, welcher jedoch mit den, dem Landesgesetz zugrundeliegenden Finanztatbeständen nicht identifiziert werden darf, weil es nicht auf die Überschrift "Versicherung", sondern auf den wirtschaftlichen Kern einer Maßnahme ankommt, wie dies das Bundesverfassungsgericht so gern und so häufig betont.

5. Stellungnahme

Die Entscheidungsalternative lautet deshalb, Versicherung oder Schadensausgleichseinrichtung i.e.S., die sich relativ leicht entscheiden läßt, wenn man die unterschiedlichen Wesensmerkmale dieser beiden Arten von Ausgleichsmechanismen kennt.

Von einer Versicherung kann man nur dann sprechen, wenn die zu versichernde Gefahr (Risiko) sich noch nicht in einem Schaden aktualisiert hat¹⁾, weil sonst dem angewandten Ausgleichsmechanismus die konstitutiven Tatbestandsmerkmale der idealtypischen Versicherungsausgleichseinrichtung, wie das sind, das Versicherungsverprechen zum Schutz gegen Eventualbedürfnisse, die bedingte Leistung bei Eintritt des Versicherungsfalles, und die wirtschaftliche Überwälzung des Risikos auf den Versicherer, fehlen²⁾.

Bereits eingetretene Schäden können nachträglich nur mit Schadensausgleichseinrichtungen i.e.S. ausgeglichen werden³⁾, wie man dies überdeutlich mit den allgemeinen Kriegsschäden durch die Lastenausgleichs-Ausgleichseinrichtung getan hat.

Keine Versicherungsleistungen waren die freiwilligen Baukostenzuschüsse auch deshalb, weil nach herrschender Lehre auf Versicherungsleistungen ein Rechtsanspruch bestehen muß, während die Gewährung der Baukostenzuschüsse im Ermessen der Gebäudeversicherungsanstalt lag, und weil Versicherungsleistungen in der Regel nicht mit Verwendungsauflagen versehen werden sollen, wie dies bei den Baukostenzuschüssen der Fall war (Baupflicht), und weil Versicherungsleistungen ausschließlich zum Zwecke des Ausgleichs von Vermögens- bzw. Einkommenseinbußen gewährt werden (Finanzsphäre).

Die Ausgleichsregelung des Landesgesetzes war eine reine Schadensausgleichseinrichtung i.e.S., wie es z.B. der Lastenausgleich auch ist, durch welche, aufgrund des Sozialausgleichs- oder Fürsorgeprinzips, unbillige Schäden nach deren Eintritt ausgeglichen wurden,

1) vgl.: Bruck-Möller, Versicherungsvertragsgesetz Anm. 5 zu § 1

2) vgl. hierzu die allgemeinen Erörterungen zum Begriff der Versicherung auf Seite 192 ff

3) nicht jedoch mit Versicherungsleistungen: Wörner, Allgemeine Versicherungslehre S. 21; u.a.m.

die mit einer Versicherung im Rechtssinne nicht gleichgesetzt werden darf, auch wenn diese Ausgleichseinrichtung durch die Mitglieder einer Zwangsversicherung finanziert wurde und der Träger der Ausgleichskasse eine Versicherungsanstalt gewesen war, auf deren organisatorische Rechtsform und deren Aufgabenkreis es jedoch nicht ankommt.

Wenn die Gebäudeversicherungsanstalt sachlich wie organisatorisch für die eigentliche Gebäudeversicherung als auch für die Währungsschaden-Ausgleichseinrichtung zuständig gewesen war, so darf diese doppelte Verwaltungskompetenz nicht zur Verschleierung verschiedener Finanzgrundtatbestände verwendet werden. Die beiden Ausgleichsmechanismen hätten organisatorisch auch gesondert durchgeführt werden können, zumal es nach herrschender Lehre bei der Systematisierung öffentlicher Abgaben nicht auf die angewandte Verwaltungspraxis ankommt und ankommen darf.

6. Fortführung der Stellungnahme zum Abgabencharakter der Sonderumlage

Aus dem obigen Ergebnis ergibt sich, daß die Ausgleichsabgabe der Brand-Währungsschadenausgleichseinrichtung systematisch kein versicherungsrechtlicher Beitrag gewesen war¹⁾, aber auch nicht als eine Gebühr (Fehlen einer gebührenfähigen Leistung) noch als eine Ersatzabgabe (keine Rechtspflichtbefreiung) angesehen werden kann, so daß nur die Entscheidungsalternative²⁾ - Steuer oder finanzrechtlicher Beitrag - zur Prüfung übrig bleibt.

Entscheidendes Kriterium zur Abgrenzung der finanzrechtlichen Beiträge von der Steuer ist die vermögenswirksame Naturalleistung, die richtige gruppenmäßige Umlegung der Beitragspflicht und die richtige Bemessung der Beitragshöhe.

Abgabeschuldner der sogen. Förderabgabe waren alle zwangsversicherten - also geschädigte wie nichtgeschädigte - Hauseigentümer, wenn auch nur die geschädigten Hauseigentümer einen Anspruch auf Erhalt der sogen. Baukostenzuschüsse erhielten. Diese Baukostenzuschüsse waren Geldleistungen der Versicherungsanstalt und stellten somit keine beitragsfähige Naturalleistung dar, weshalb die Förderabgabe auch kein finanzrechtlicher Beitrag gewesen ist, noch sein kann, welcher außerdem, sollte man trotzdem zu dieser Überzeugung gelangen, sowohl der Höhe als auch der gruppengerechten Umlegung nach, steuerlich ausgestaltet war, weshalb man diese Beiträge dann in Normalsteuern umdeuten mußte.

In Wirklichkeit erfüllt diese Abgabe jedoch den Tatbestand einer normalen Finanzaufbringungssteuer. Eine normale Steuer war diese Abgabe auf jeden Fall für alle nichtgeschädigten Hauseigentümer. Diese mußten eine Geldleistungspflicht erfüllen, ohne dafür irgendeine Gegenleistung zu erhalten, wenn man von dem rechtlich nicht relevanten Vertrauensbeweis der Badischen Gebäudeversicherungsanstalt absieht.

Zu überprüfen wäre aber noch die Frage, ob die Altbrandgeschädigten mit ihren "Beiträgen" nicht den Tatbestand einer Zwanganleihe erfüllt haben. Diese bekamen ihre Geldleistungen in Form der Baukostenzuschüsse wieder zurück, so daß sie wirtschaftlich betrachtet der Versicherungsanstalt nur einen Kredit gewährten.

1) Bei den Baukostenzuschüssen handelt es sich im übrigen auch um keine echte Versicherungsleistung, sondern um eine Mischung aus einer "freiwilligen" Kulanzentschädigung für den Währungsschaden und einer Subvention, da in der Baupflicht der Empfänger der Baukostenzuschüsse das Kriterium der "ordnungszweckkonformen Handlung" enthalten ist.

Der Finanzrechtstatbestand einer Zwangsanleihe ist hier aber nur wirtschaftlich, nicht jedoch rechtlich erfüllt, weil die Gewährung der Baukostenzuschüsse im Ermessen der Gebäudeversicherungsanstalt lag und es deshalb am rechtlich verbindlichen Rückzahlungsversprechen fehlte, um die Tatbestandsvoraussetzungen der Zwangsanleihe zu erfüllen.

Trotzdem beweist dieses Beispiel erneut, daß die Steuer und die Zwangsanleihe finanzsystematisch sehr eng beieinanderliegen.

XII. Der Rechtscharakter der Arbeitnehmer-"beiträge" zu den Rentenversicherungen

Die sozialen Rentenversicherungen, die die Aufgabe wahrnehmen, ihre Mitglieder und deren Angehörige vor den wirtschaftlichen Folgen des Alters, frühzeitiger Invalidität und frühzeitigem Tod zu schützen, und die ihr privatwirtschaftliches und privatrechtliches Pendant in der gemischten Lebensversicherung haben¹⁾, werden von der herrschenden Lehre der Versicherungswissenschaft und der Rechtsprechung als echte Versicherung angesehen, weshalb die Beiträge zu den sozialen Rentenversicherungen als echte versicherungsrechtliche Beiträge anzusehen seien²⁾.

Gegen diese herrschende Lehre müssen jedoch systematische Bedenken geltend gemacht werden³⁾, welche sich daraus ergeben, daß in der Rentenversicherung und auch in der gemischten Lebensversicherung, die wirtschaftlichen Grund- bzw. Kerntatbestände "Versicherung" und "Sparen" sehr stark konvergieren und/oder sogar vermischt sind⁴⁾, woraus sich jedoch erhebliche Rechtsfolgen in bezug auf die abgabensystematische Einordnung der Beiträge der Rentenversicherung, ergeben.

Handelt es sich bei der Rentenversicherung nämlich um eine echte Versicherung, so sind die Beiträge zu derselben echte Versicherungsbeiträge. Handelt es sich jedoch bei der Rentenversicherung um einen Sparvorgang, so sind die "Beiträge" der Arbeitnehmer umzudeuten in eine

1) vgl. ausführlich: Mohr-Hofmann, Lebensversicherung S. 28 f

2) statt vieler: Wannagat, Lehrbuch I S. 13, 29

3) Zweifel auch bei: Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 20

"Zweifelhaft könnte erscheinen, ob unter diese Voraussetzungen (†) auch die Rentenversicherung fällt; aber nachdem in der Privatversicherung die Erlebensfallversicherung als zugelassene Versicherungsform geführt wird, kann auch gegen die Unterstellung der Rentenversicherung - ihre Abwandlung - in der -Sozialversicherung nichts Grundsätzliches eingewandt werden."

+ Rohrbeck bezieht sich hier auf von ihm gemachte Ausführungen, daß mit Versicherungen Verluste an der Vermögenssubstanz aus zeitlich unerwünschten Gefahren abgewehrt werden sollen.

4) Zum Problem allgemein und überwiegend ökonomisch und politisch, vgl.:

Schäffle, Vereinigter Versicherungs- und Spardienst bei Zwangshilfskassen, Tübingen 1884; Schanz, Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, Bamberg 1895; Anderson, Sozialversicherung, Sparzwang und Staatsbürgerversorgung, Diss. Rostock 1931; Kruk, Sparen und Versichern als Mittel der Altersvorsorge, Jena 1941; Voigt, Sparen und Versichern, Z.f.d.g.VerWiss. 1941 S. 330 ff; Schulze, Vorsorge durch Sparen und Versichern, Diss. Tübingen 1950; u.a.m.
rechtliche Betrachtungsweise: Manes, Versicherungswesen I S. 25; Lewis, Lehrbuch des Versicherungsrechts, Stgt. 1889 S. 305 f; Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 44 ff; König, Studie zum Begriff der Versicherungsunternehmung S. 184 f; u.a.m.

noch nicht näher untersuchte Art des Abgabentyps "Zwangsanleihe", weil sich die Rentenversicherungsträger über den Zwangssparvorgang Zwangskredite beschaffen, und die Rente dann lediglich die Rückzahlung des "Ersparten" in Form einer Leibrente oder einem ähnlichen öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnis darstellt.

Die Abgrenzung der wirtschaftlichen Grundvorgänge Sparen und Versichern ist ein heikles Problem der Versicherungswissenschaft, welches bis heute nicht gelöst ist und auch hier nicht gelöst werden kann und zu werden braucht. Ja es gibt sogar eine Versicherungstheorie, nämlich die sogen. Spartheorie¹⁾, welche das gesamte Versicherungswesen als einen kollektiven Sparvorgang deutet. Nach dieser Theorie ist eine Abgrenzung von Sparen und Versichern als Finanztatbestände von vornherein unmöglich.

Die wohl herrschende Lehre grenzt einen Sparvorgang, welcher sich in der Form der Hingabe eines Darlehens, des Hortens im Spartrumpf, dem Abschluß eines Sparvertrages, dem Kauf von Wertpapieren, dem Erwerb von Realvermögen (Haus) etc. vollziehen kann, denn Sparen ist wirtschaftlich betrachtet lediglich "Nichtverbrauch von Einkommen"²⁾, womit über die Anlageform der Ersparnisse nichts ausgesagt wird, vom Versichern dadurch ab, daß Sparen ein individueller Vorgang mit der individuell bestimmten Funktion der Kapitalansammlung sei, während Versichern eine gegenseitige Risiko-Gefahr-Schadensdeckung aus den Mitteln einer Gefahrengemeinschaft darstelle³⁾.

Diese Auffassung ist jedoch nur beschränkt richtig. Beim Bausparen und vielen Ausgleichseinrichtungen i. e. S. liegt z. B. auch eine Bedarfsdeckung aus einer Gemeinschaft zur Gefahrenabwehr vor, während Versicherungsverprechen auch von einer Einzelperson geleistet werden können und werden, so daß die herrschende Lehre, welche zu stark auf die soziologische Gruppierung der Versicherten abstellt, nicht für alle Abgrenzungsalternativen geeignet ist.

Hax grenzt deshalb Sparen und Versicherung folgendermaßen ab:

"Sparen ist in erster Linie Vorsorge für einen mit Gewißheit eintretenden Bedarf, Versichern dagegen Vorsorge für einen ungewissen Bedarf"⁴⁾. Aber man könne selbstverständlich auch bei ungewissem Bedarf Sparbeträge ansammeln oder Rücklagen bilden, statt zu versichern. Ja man müsse das sogar bei solchen Risiken tun, die nicht versicherbar seien, womit Hax selbst eingesteht, daß seine Abgrenzung nur bedingt brauchbar ist.

Wie nun in einer möglichst abstrakten Formulierung Sparen und Versichern abzugrenzen sein werden, kann hier nicht ausgeführt werden, da es hierzu einer umfänglichen Erarbeitung einer Spardefinition bedürfte; es können jedoch folgende Argumente angeführt werden, die den Sparcharakter der Rentenversicherung beweisen sollen.

Einig ist sich die Wissenschaft darin, daß sowohl Sparen als auch Versichern der Abwehr von Risiken, Gefahren, Eventualbedürfnissen etc. dienen bzw. dienen können und sich deshalb in ihrer Zwecksetzung ergänzen, andererseits sich aber durch ihre Zwecksetzung deswegen nicht unterscheiden lassen, wenn auch beim Sparen in Gegensatz zum Versichern das Motiv bzw. die Zwecksetzung und die tatsächliche Verwendung des Ersparten auseinanderfallen und die Ziele des Sparens bei einem einheitlichen Sparvorgang wechseln können⁵⁾.

1) vgl.: Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 35, 44; Mahr, Einführung in die Versicherungswirtschaft S. 70 ff; Schmidt, Gedanken zum Begriff der Versicherung S. 249

2) Zum Sparbegriff der Volkswirtschaftslehre vgl. neben den gängigen Lehrbüchern: Wissmann, Die Zinsenempfindlichkeit der deutschen Sparer, Berlin 1960

3) vgl.: Büchner, Grundriß der Individualversicherung S. 8

4) zit.: Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 45

5) vgl.: Voigt, Sparen und Versichern S. 330 f

"Als Veranstaltung zum Zweck der Vorsorge für einen künftigen wirtschaftlichen Bedarf ist die Versicherung verwandt mit dem Vorgang des Sparens." "Um allen Bedürfnissen gerecht zu werden, wird der verantwortungsbewußte Familienvater im Rahmen seiner wirtschaftlichen Möglichkeiten sowohl auf die Erlangung von Versicherungsschutz für die wichtigsten der ihn betreffenden Bedarfsfälle, als auch darauf bedacht sein, ein jederzeit verfügbares und zu beliebigen Zwecken verwendbares Kapital anzusparen"1). "Spare und Versichere"2).

Und um es mit einem anderen Beispiel noch einmal zu verdeutlichen. Auch der Lohn eines Arbeitnehmers dient der Abwehr wirtschaftlicher Not und niemand hat bis heute deshalb behauptet, der Lohn sei wegen der gemeinsamen Zwecksetzung mit den Versicherungen, eine Versicherungsleistung3).

Die Renten- und Lebensversicherung haben sich geschichtlich betrachtet aus dem Leibrentenkauf4) entwickelt, beruhen also auf einer Vereinbarung über die Gewährung einer lebenslänglichen Rente gegen die vorhergehende Hingabe einer Geldsumme. Dieser wirtschaftliche Grundtatbestand liegt der Rentenversicherung auch heute noch zugrunde, wenn auch die hinzugebende Geldsumme in monatlicher Stükelung zu entrichten ist, was jedoch den Grundtatbestand nicht beeinträchtigt.

Von einem Sparvertrag mit monatlichen Einzahlungen, die zur Gewährung einer Leibrente ab dem 65. Lebensjahr verwendet werden, ist die Rentenversicherung in ihrem wirtschaftlichen Kern nicht zu unterscheiden.

Leibrenten sind jedoch keine Versicherungsleistungen5), die aufgrund eines Versicherungsverprechens und dem Eintritt des Versicherungsfalls geleistet werden, sondern sie sind Leistungen eigener Art, die aufgrund der Hingabe eines Kapitals mit dem Eintritt eines als gewiß angenommenen Zeitpunktes, dem Leibrentenfall, geleistet werden müssen.

Die Rentenversicherung war ursprünglich vom sogen. Kapital- oder Anwartschaftsdeckungsverfahren beherrscht (bis 1957), nach welchem die Rente beim Eintritt des "Leibrentenfalles" aus den eigenen Beiträgen, den Zinsen und Zinseszinsen zu berechnen waren und die Beiträge auch nicht zu Leistungen für andere Versicherte verwendet werden durften (siehe § 1391 RVO a.F., § 172 AVG a.F.).

1) zit.: Büchner, Grundriß der Individualversicherung S. 8, 9

2) zit.: Voigt, Sparen und Versichern S. 342

3) gleiche Feststellung: Jantz, Die erste Renten Anpassung S. 162

4) vgl.: Büchner, Grundriß der Individualversicherung S. 23; Mohr-Hofmann, Lebensversicherung S. 15 f; u.a.m.

5) Die Problematik ist umstritten:

gegen Versicherung: Schmidt, Gedanken zum Begriff der Versicherung S. 248; ders., Begriff der Versicherung Sp. 243; Bruck-Möller, Versicherungsvertragsgesetz Anm. 4 zu § 1; Manes, Versicherungswesen I S. 26 (m.B.); Wörner, Allgemeine Versicherungslehre S. 8; Stelzig, Die Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 32; Lobscheid, Zur Wissenschaft von der Versicherung S. 193 ff; und bürgerlich-rechtliche Literatur; für Versicherung: Büchner, Grundriß der Individualversicherung S. 74 spricht von "Leibrentenversicherung"; Mohr-Hofmann, Lebensversicherung S. 37 f; Braß, Versicherungswesen zit. S. 241 "Rentenverträge (speziell Leibrenten..) können echte Versicherungen sein, wenn sie auf einem Risikoausgleich nach dem 'Gesetz der großen Zahl' beruhen." Arps, Lebensversicherung Sp. 1262, 1271; Gierke, Versicherungsrecht I S. 81; u.a.m. Aber auch dann, wenn man in den Leibrenten ein Versicherungsschuldverhältnis sieht, ist die Ansammlung des Leibrentenkapitals ein Sparvorgang.

Dies bedeutet jedoch, daß bei der Rentenversicherung zumindest bis 1957 keine gefahren-gemeinschaftliche, gegenseitige Deckung vorlag, sondern eine individuelle Verrentung eines Sparkapitals vorgenommen wurde, zumal die durchzuführende Kapitalisierung der Beiträge den Zwangskreditcharakter der Einzahlungen besonders verdeutlicht.

"Der Versicherte will z.B. als Rentenberechtigter schon im Laufe seines Berufes sehen, daß seine Spargroschen auch für ihn aufbewahrt werden"¹⁾.

Zwar wurde das Kapital- bzw. Anwartschaftsdeckungsverfahren durch die Dynamisierung der Rentenversicherung und der Einführung des sogen. Generationenumlageprinzips (Ab-schnittsdeckungsverfahren) abgeschafft, doch stellt dies lediglich eine technische Änderung in der Finanzierung der Rentenversicherung dar, welche den Sparcharakter der "Bei-trags"-einzahlungen nicht beseitigt. Mit der Dynamisierung der Rentenversicherung hat man neben dem Einbau zusätzlicher Ausgleichselemente zwischen der jüngeren und der älteren Generation, zwischen den wenig und gut verdienenden Berufsschichten, nur die bisher nominale Kapitalisierung der Geldzahlungen auf eine reale Kapitalisierung der Arbeitsleistungen umgestellt²⁾, was aus den folgenden Ausführungen von Jantz sehr deutlich hervorgeht.

Die Rentenreform gehe grundsätzlich von anderen Erwägungen aus. Der arbeitende Mensch trage während des Arbeitslebens zur Erstellung des Sozialprodukts bei. Er verbrauche je-doch nicht seinen gesamten Lohn, sondern leiste durch die Versicherungsbeiträge Konsum-verzicht (worin der Sparvorgang besonders deutlich zum Ausdruck kommt)³⁾. Der Konsum-verzicht der Arbeitenden ermögliche dem Konsum der nicht mehr Arbeitenden⁴⁾ (was den Entspargungsvorgang verdeutlicht, denn wer kein Einkommen mehr bezieht, muß Vermögen entsparen)³⁾. Diesen Konsumverzicht leiste der Arbeitende in der gesetzlich garantierten Erwartung, daß er am Ende seines Lebens von den anderen Arbeitenden getragen werde, d.h. daß der Konsumverzicht der dann Arbeitenden ihm einen Konsum ermögliche, der seiner Lebensarbeitsleistung (hier wird der reale Kapitalisierungsvorgang besonders deut-lich), entspreche.

Die Rente sei nicht mehr Gegenleistung für einen vorher erbrachten Beitrag, sondern sie ist Gegenleistung für eine vorher erbrachte Arbeitsleistung⁴⁾ (wobei in der erbrachten, jedoch nicht konsumierten Arbeitsleistung das Sparopfer, vgl. die sogen. Opfertheorie des Sparens, ein weiteres Mal verdeutlicht wird).

Außerdem spricht auch die Tatsache, daß man auch heute erst dann Rentenberechtigter wird, wenn man eine auf 15 Jahre (früher 30 Jahre) bemessene Wartezeit (§ 1248 Abs. 4 RVO) erfüllt, für den Sparcharakter der Rentenversicherung. Darin kommt nicht nur der spartypische Akkumulationszweck zum Ausdruck, sondern der Einbau einer solchen Warteperiode in eine Versicherung ist nicht wünschenswert, sondern versicherungs-feindlich⁵⁾. Bei einer echten Versicherung muß der Versicherungsschutz sofort ge-währleistet werden, sonst kann man auf den Eintritt in die Versicherung verzichten.

1) zit.: Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 29

2) "Diese Beiträge sind 'lohnbezogen'; sie sollen von ihrem nominellen Geldwert gelöst und aktualisiert, d.h. nach der früher einmal erbrachten Arbeitsleistung des Versicherten bewertet werden und an der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit teilnehmen." zit.: BSGE 13, S. 249

3) Klammerinhalte vom Verfasser hinzugefügt.

4) vgl.: Jantz, Die erste Renten Anpassung S. 162 f

5) vgl.: Manes, Versicherungswesen I S. 24; u.a.m.

Die heutige Rentenbemessung korreliert mit der Höhe des einstmals bezogenen Einkommens, so daß, da die "Versicherungsbeiträge" ebenfalls nach der Höhe des Einkommens geleistet werden müssen, die Beitragsleistung indirekt mit der Höhe der Rente korreliert, wenn auch durch den Einbau von Ausgleichselementen in die Rentenberechnung gewisse Nivellierungsvorgänge bei den Spitzeneinkommen eintreten.

Eine solche Korrelation zwischen Beitrags- und Rentenleistung ist aber versicherungsfeindlich¹⁾. Es widerspricht dem Versicherungsprinzip, "wenn zwischen der von dem einzelnen Versicherten tatsächlich geleisteten Beitragssumme und der ihm gegebenenfalls zustehenden Versicherungsleistung eine solche Beziehung besteht." ²⁾

"Bei Eintritt erhält vielmehr der Versicherte die gesamte Versicherungsleistung ohne Rücksicht darauf, wieviel an Beiträgen er bis dahin geleistet hat, - wie ihm andererseits trotz regelmäßiger Beitragszahlung keine Versicherungsleistung zusteht, wenn er überhaupt nicht von 'Schaden' betroffen wird, also der Versicherungsfall nicht in seiner Person eintritt. Es ist daher mißverständlich und ungenau, wenn gelegentlich - bei Erörterung über den Versicherungscharakter der Sozialversicherung - die Meinung geäußert wird, daß nach dem Versicherungsprinzip die Versicherungsleistung (z.B. Rente) von der Summe der insgesamt für den Versicherten tatsächlich gezahlten Beiträge abhängig sein müsse. Das Gegenteil ist richtig: Der versicherungsmäßige Risikoausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft bedeutet, daß der einzelne Versicherte mehr oder weniger an Versicherungsleistungen bezieht, als er an Beiträgen tatsächlich an die Gemeinschaft gezahlt hat, - anderenfalls wäre er nicht versichert gewesen, sondern hätte sich durch Sparen gesichert" ²⁾.

Diese Erkenntnis von Bogs bedeutet, da bei der Rentenversicherung eine Wertrelation zwischen den Beiträgen und der Rente besteht, daß vom wirtschaftlichen Kern aus betrachtet, die Rentenversicherung einen Sparvorgang beinhaltet, wenn auch die Frage, ob die Ersparnisse vollständig, teilweise, überhaupt nicht oder mit zusätzlichen Geldleistungen versehen, zurückgeleistet werden müssen bzw. dürfen, eine Frage der Rechtmäßigkeit des gesamten Rentenversicherungsverfahrens darstellt, die hier nicht erörtert werden kann.

Eine Versicherung verfolgt den Zweck, eine vollständige Risikoüberwälzung vom Versicherten auf den Versicherer herbeizuführen. Dieser Vorgang der Risikoüberwälzung dokumentiert sich dann bei Eintritt des Versicherungsfalles, bei welchem der Versicherer den vollen Schaden zu übernehmen hat.

Bei der Rentenversicherung tritt eine solche Risikoüberwälzung nur begrenzt ein, wenn man vom Sonderfall vorzeitiger Invalidität oder eines frühzeitigen Todes einmal absieht³⁾.

1) "Es ist in diesem vielmehr gerade die Ungleichheit zwischen Leistung und Gegenleistung ein charakteristisches Merkmal der Versicherung." zit.: Manes, Versicherungswesen I S. 7; ausführlich: Schick, Das Verhältnis von Beitrag und Leistung in der deutschen Sozialversicherung, Diss. Würzburg 1931 S. 33 ff, 117 ff

2) zit.: Bogs, Zur Rechtsnatur der Versorgungseinrichtungen S. 39/40
Derselbe Bogs fordert aber bei der bereits vollzogenen Reform der Sozialversicherung, daß die Renten allein aus den Steigerungsbeträgen (= Summe der Beiträge + Zins) berechnet werden sollten, sogen. Beitragsrente, vgl.: Bogs, Recht der sozialen Sicherheit S. 116

3) Die Rentengewährung bei frühzeitiger Invalidität stellt eine in die Altersversicherung zusätzlich hineingebaute Invalidenversicherung der Altersversicherungspflichtigen dar. Diese beiden Versicherungsarten ließen sich gesetzestechnisch und organisatorisch auch trennen.

Die Altersversicherung in der Rentenversicherung trägt zwar das für die Leibrente typische Risiko eines "ewigen" Lebens, daß also der Rentner mehr verzehrt als er überhaupt an Kapital geleistet hat, der Rentner trägt aber andererseits das Risiko eines vorzeitigen Ablebens, so daß er bis zum Eintritt des Leibrentenfalles voller und eigentlicher Risikoträger bleibt, ja sogar das zusätzliche Risiko auf sich nimmt, seine Ersparnisse einmal nicht verbrauchen zu können.

Auch die Art des Versicherungsfalles ist bei der Rentenversicherung ein grundsätzlich anderer als bei den anderen Sparten der Sozialversicherung. Bei einer Versicherung geht der Versicherte von der Hoffnung bzw. Erwartung aus, daß trotz der Versicherung der befürchtete, ungewisse, plötzlich eintretende Versicherungsfall bei ihm nicht eintreten werde (erwartungswidrig), und in der Regel auch nicht eintritt¹⁾, während bei der Rentenversicherung der Versicherte nur in der Hoffnung bzw. Erwartung eintritt bzw. "eingetreten wird", daß er den gewünschten, langfristig voraussehbaren "Versicherungsfall" erlebt und der Eintritt dieses "Versicherungsfalles" auch bei fast allen Versicherten tatsächlich geschieht²⁾.

Dies verdeutlicht, daß der Versicherungsfall bei der Rentenversicherung überhaupt kein Versicherungsfall, sondern ein "Leibrentenfall" ist³⁾, wenn es auch durch die ins massenhafte gehende Akkumulation der Zwangssparverpflichteten dazu kommt, daß eine kleine Gruppe von Zahlungspflichtigen den Leibrentenfall wegen vorzeitigen Todes nicht mehr erlebt.

Dabei ist für die versicherungssystematische Einordnung der Rentenversicherung in das Abgabensystem die Tatsache mitschuldig, daß Leibrenten, wenn sie in einer Vielzahl auftreten, nach versicherungsmathematischen Grundsätzen verrechnet werden müssen, was das Naheliegendste ist, wenn dies auch nur eine berechnungstechnische Erscheinung darstellt,

"Die neuen Rentenversicherungsgesetze haben auch eine Trennung der Altersversicherung von der Versicherung gegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit vorgenommen... Die neuen Gesetze haben richtig erkannt, daß es sich bei der Versicherung gegen Alter und gegen Berufsunfähigkeit (Erwerbsunfähigkeit) um zwei verschiedene Tatbestände handelt, die auch eine unterschiedliche Problematik aufweisen." zit.: Wannagat, Lehrbuch I S. 120. Ähnlich motiviert ist auch der Reformvorschlag von Kruk, der die Rentenversicherung in ein Zwangssparrechtsverhältnis und eine gesonderte Invalidenversicherung aufspalten wollte. vgl.: M. Kruk, Sparen und Versichern als Mittel der Altersvorsorge, Jena 1941

1) "Der Versicherungsfall muß ein drohender sein" zit.: Wörner, Allgemeine Versicherungslehre S. 21

2) "Sowohl in der Erlebensfall- als auch bei der Rentenversicherung wird allseits das Erleben des Versicherungsfalles erstrebt." zit.: Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 20

"Denn der regelmäßige Versicherungsfall der gesetzlichen Rentenversicherungen, die Vollendung des 65. Lebensjahres, stellt weder eine Gefahr noch ein Wagnis, sondern im Gegenteil... ein freudiges Ereignis dar." zit.: SG Karlsruhe, U.v. 14. Mai 1957 FamRZ 1957 S. 381

"Die Kapitalversicherung auf einen festen Zeitpunkt... entbehrt des Ungewißheitsmoments und wird daher, wie die ausgesprochene Sparversicherung, dogmatisch nicht gern als eigentlicher Versicherungsvertrag anerkannt." zit.: Esser, Schuldrecht S. 706

3) Ähnlich führt Bruck, Versicherungsvertragsgesetz S. 13 aus, daß zwischen dem gelegentlichen Rentenvertrag und der Rentenversicherung... kein grundsätzlicher versicherungsrechtlicher Unterschied bestehe.

die nicht dazu führen darf, das private oder öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis der Leibrente einfach den Versicherungen zuzuschlagen. Hierüber sind die Meinungen allerdings wiederum geteilt.

Ferner liegt bei der Rentenversicherung bei Erreichung der Altersgrenze kein Versicherungsfall und kein Versicherungsverprechen deshalb vor, weil die Erreichung der Altersgrenze als genauso gewiß angenommen wird, wie z.B. die Rückzahlung eines ausgeliehenen Darlehens, deren Rückzahlung ja auch bis zu einem gewissen Grade stets ungewiß ist, weshalb das Pensionsleistungsverprechen der Rentenversicherung kein Versicherungsverprechen, sondern ein Rückzahlungsverprechen für geleistete Sparbeträge darstellt, wenn die Rückzahlung auch nicht in darlehenshafter, sondern in leibrentenrechtlicher Form vollzogen wird.

Außerdem spricht noch ein weiteres, rechtssystematisches Argument für den Sparcharakter der Rentenversicherung, nämlich die herrschende Lehre und Rechtsprechung zum verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz der Rentenansprüche und Anwartschaften.

Obwohl das Bundesverfassungsgericht den Eigentumsschutz des Art. 14 GG ursprünglich nicht auf vermögenswerte öffentlich-rechtliche Rechtspositionen anwenden wollte¹⁾, geht die neuere Rechtsprechung dahin, daß für öffentlich-rechtliche Vermögenspositionen der Schutz des Art. 14 GG auch dann, aber auch nur dann in Anspruch genommen werden könne, wenn diese nicht ausschließlich auf staatlicher Gewährung, sondern auf eigener Leistung (Aufwand von Kapital oder Arbeit) beruhen. Maßgebend sei allein, ob im Einzelfalle ein subjektiv öffentliches Recht dem Inhaber eine Rechtsposition verschaffe, die derjenigen eines Eigentümers entspreche bzw. die konstituierenden Merkmale des Eigentumsbegriffs trage, wobei diese Rechtsprechung insbesondere in Streitfällen über die Leistungen der Rentenversicherung entwickelt wurde²⁾.

Die herrschende Lehre hat sich deshalb auf die Formel geeinigt, daß den Eigentumsschutz des Art. 14 GG auch solche öffentlich-rechtlichen Ansprüche genießen müßten, die sich der einzelne "erdient" habe, wobei die Altersrente der Sozialversicherung als klassisches Beispiel zitiert wird³⁾, während die echten Versicherungsleistungen der Unfall-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung in der Regel nicht erwähnt werden.

1) vgl.: BVerfGE 1, S. 277 f; BVerfGE 2, S. 381 f; Sondermeinung BGHZ 6, S. 270; 16, S. 192 ff auch alle öffentlich-rechtlichen vermögenswerten Rechte seien geschützt.

2) vgl.: BVerfGE 4, S. 219; 11, S. 226; 14, S. 293; 16, S. 94; 22, S. 253

BSG 5, S. 44; 9, S. 127; 13, S. 250; 14, S. 133; 15, S. 71; 15, S. 271

3) vgl.: Wannagat, Lehrbuch S. 243 ff (m.w.H.); Wolff, Verwaltungsrecht III S. 148; Weber, Die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts S. 279 ff (m.w.H.), ders., Eigentum und Enteignung S. 354; Dürig, Der Staat und die vermögenswerten Berechtigungen seiner Bürger S. 44, der alle Versicherungsleistungen der Sozialversicherung für geschützt hält; Forsthoff, Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Rechtsstellungen S. 1249 f; Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 33, 36 zu Art. 14 GG (m.w.H.); Brammen, Die Ausdehnung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie auf Rechte des öffentlichen Rechts, Diss. München 1966 S. 134 ff; Berg, Bestandsschutz von Renten und Anwartschaften in der Sozialversicherung und im Versorgungsrecht, Diss. Köln 1963 S. 1 ff; Bogs, Recht der sozialen Sicherheit S. 57; ders., Eigentumsschutz nach Art. 14 GG im Recht der sozialen Sicherheit S. 189 ff; Ule, Rentenkürzungen als Enteignung? S. 138 ff, 180 ff; Rohwer-Kahlmann, Die Krise des Eigentums S. 239 ff, 308 ff; ders., Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit S. 1645; Wiegand, Die Entschädigung für Rechtsver-

Diese Formel vom Erdienen der Rentenleistung weist ebenfalls ganz eindeutig auf den Spargang in der Rentenversicherung hin. Echte Versicherungsleistungen lassen sich nicht erdienen, sondern dieselben werden versprochen und die Versicherungsleistungen sind mit der Beitragsleistung nicht individuell äquivalent, während mit dem Terminus des Erdienens materiell betrachtet gemeint ist, daß sich der Rentenversicherungspflichtige ein Vermögen angespart hat, welches er in der Rente zurückbezahlt bekommen soll, weshalb die Rente und deren Anwartschaft den Eigentumsschutz des Art. 14 GG genießen müßten, zumal die Eigentumsgarantie eine Vermögenserhaltungs-garantie darstellt.

Letztlich handelt es sich bei der Rentenversicherung um eine Kombination von Sparen und Versichern, was in neuerer Zeit von Hax u.a.¹⁾ recht eingehend bewiesen wurde.

Nach Hax kann eine Verbindung von Sparen und Versichern bei jenen Risiken vorliegen, bei denen die Ungewißheit auf die zeitliche Dimension beschränkt bleibe, bei welchen also der Bedarfsfall mit Sicherheit eintreten wird und nur der Zeitpunkt ungewiß sei. Bedarfsfälle dieser Art seien Tod, Alter, frühzeitige Invalidität, die wirtschaftlich das gleiche bedeuten, nämlich Fortfall der Arbeits- und Erwerbsmöglichkeit. "Der Tod ist uns gewiß; es besteht aber die Möglichkeit des vorzeitigen Todes, der die Angehörigen ihrer wirtschaftlichen Grundlage beraubt"²⁾. Arbeitsunfähigkeit als Folge des Alters sei ebenfalls unvermeidlich, wenn auch mit erheblichen individuellen Unterschieden. Da aber im allgemeinen die Arbeitsfähigkeit zwischen 60 und 70 schnell abnimmt, vereinbart man als "Bedarfsfall" vielfach die Vollendung eines bestimmten Lebensalters (60 oder 65). In diesem Zeitpunkt werde die Leistung der "Versicherung" (Kapital oder Rente) fällig. Wenn der Versicherte diesen Zeitpunkt erlebe, dann sei der Bedarf nicht zufällig, sondern gewiß.

luste im Sozialversicherungsrecht (Art. 14 Abs. 3 GG) S. 538 ff; Berg, Zur Rechtsprechung des BSG auf dem Gebiete der Eigentumsgarantie sozialrechtlicher Positionen S. 13 ff; u.a.m. Gegen Eigentumsschutz der Rentenansprüche:

Zimmer, Zur Frage der Enteignungsfähigkeit von Rentenansprüchen aus den gesetzlichen Rentenversicherungen S. 584 ff; ders., Die durch eigene Leistung und eigenen Kapitalaufwand erworbene öffentlich-rechtliche Rechtsposition S. 81 ff, welcher seine Auffassung damit begründet, daß bei der Rentenversicherung keine Äquivalenz zweier gleichwertiger Leistungen gegeben sei. Ohne eine vom Gesetzgeber zumindest für den Regelfall angestrebte Gleichwertigkeit der Leistungen könne aber nicht davon gesprochen werden, daß eine Leistung durch die andere "erdient" worden sei, wobei Zimmer allerdings die "eingebauten" ausgleichsrechtlichen Elemente, in den an und für sich äquivalenten Rentenleistungen nicht genügend isoliert.

Ähnlich: Haas, Entschädigungspflichten S. 38; Siegmann, Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Rechtspositionen, Diss. Heidelberg 1964 S. 72 ff

- 1) vgl.: Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 44 ff; Arps, Das Versicherungssparen S. 9 ff; Büchner, Grundriß der Individualversicherung S. 80; Mohr-Hofmann, Lebensversicherung S. 28, 127;

"Bei den üblichen Formen der Lebensversicherung liegt eine Kombination von Sparen und Versicherung vor." zit.: Hax, Versicherung Sp. 5846;

"Daß Rechte Versicherung eine Verbindung mit versicherungsfremden Elementen eingehen kann, ... beweist vor allem die Lebensversicherung in ihren gebräuchlichsten Formen (Verbindung der Versicherung mit einer planmäßigen Kapitalansammlung oder - in der Rentenversicherung - einem Kapitalverzehr)" zit.: Braeß, Versicherungswesen S. 241; Mahr, Versicherungswirtschaft S. 73; u.a.m.

- 2) zit.: Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 45

Hinterbliebenenversorgung (für den Fall des vorzeitigen Todes) und Altersversorgung (für den Fall des Erlebens der vereinbarten Altersgrenze) in der gemischten Lebensversicherung und in der Rentenversicherung sind deshalb nach Hax das klassische Beispiel für die Kombination von Sparen und Versichern¹⁾.

Obwohl der Versicherte bei der Lebens- bzw. Rentenversicherung die beiden Prozesse Sparen und Versichern nicht erkenne, weil er einen Gesamtbeitrag leiste, bezahle er eine Sparprämie und eine Versicherungs- bzw. Risikoprämie.

Die Sparprämie sei dabei so zu bemessen, daß sich aus den jährlichen Zahlungen zuzüglich der Zinsen bis zum Ablauf des Vertrages die auszuzahlende Kapitalsumme oder der

-
- 1) Ansätze zur Betrachtung der Rentenversicherung als einen Sparvorgang auch bei folgenden Autoren:

"Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer könnten anders betrachtet werden, wenn nur auf den intertemporalen Ausgleich Bezug genommen wird. Abgaben und Sozialeinkommen würden dann strengstens aneinander gebunden sein. In solchem Falle wären die Beiträge... vom Arbeitnehmer aus gesehen eine Art Zwangssparmittel. Für die öffentliche Hand würden die eingehenden Mittel aus den betreffenden Abgaben eine Art Darlehen darstellen. Die öffentliche Ausgabe wären Rückzahlungen."

zit.: Liefmann-Keil, Sozialpolitik S. 159;

"Die Sozialversicherungsersparnisse entstehen... zwangsweise..." zit.: Macciachini, Schweiz. Sozialversicherung S. 16;

"Vielfach ist mit der Versicherung als reinem Risikoausgleich (Versicherung im engen Sinne) eine Sicherung durch Sparen verbunden (so in der Lebensversicherung, ähnlich in der gesetzlichen Rentenversicherung); bei Eintritt des Versicherungsfalles wird der jeweils angesparte Betrag - einschließlich Zins und Zinseszins - als Teil der Versicherungsleistung gewährt." zit.: Sozialenquete S. 60, 62.

Ähnlich führt Musgrave bei der Behandlung des "pay-as-you-use-Prinzips" und der "inter-generation-equity" aus: "Ferner ist die Anleihefinanzierung ein brauchbares Mittel zur Verteilung der Kosten über die Generationen. Ein ähnliches Problem eines gerechten Ausgleichs der Belastung verschiedener Generationen stellt sich bei der Finanzierung einer streng auf dem Beitragsprinzip aufgebauten Zwangs-Altersversicherung." zit.: Musgrave, Theorie der öffentlichen Schuld S. 73 f;

"Die Sozialversicherung ist heute die größte sozialpolitische Einrichtung auf der Grundlage des Zwangssparens. Die nach dem Kapitaldeckungsprinzip arbeitende Rentenversicherung stellt für den Versicherten eine Kombination von Pflichtversicherung und Sparkasse dar." zit.: Schmolders, Zwangssparen Sp. 666f;

"Was nun die Zwangssparkasse, die Sozialversicherung, an Kapital..." zit.: Fettweiß, Der Versicherungsgedanke S. 35;

Grundsätzlich AA.:Schewe, Die Umverteilung durch die soziale Rentenversicherung zit. S. 148 ff "Die soziale Rentenversicherung hat diese Vorstellung vom Sparen des Versicherten für den eigenen Lebensabend aufgegeben. Zwischen den Beiträgen des Versicherten und seiner Rente besteht kein wirtschaftlicher und zeitlicher Zusammenhang." Worauf dann folgender Widerspruch folgt: "Dahinter steht der Gedanke (gemeint: die in der Rentenversicherung weiterhin bestehende Korrelation zwischen Beitragshöhe und Leistungshöhe), daß der Versicherte während seines Arbeitslebens durch die Beitragszahlung auf Konsum teilweise verzichtet und nach Abschluß des Arbeitslebens durch die Rente einen Anteil am Verbrauch erhält, der seinem früheren Konsum entspricht."

Wert der dann fällig werdenden Rente ansammle¹⁾, wozu zu bemerken ist, daß für die Bemessung der Beiträge und Renten in der sozialen Rentenversicherung heute andere normative Grundsätze angewandt werden, was jedoch eine Frage der Rechtmäßigkeit der dynamischen, ausgleichsangereicherten Rentenversicherung darstellt, den Sparcharakter des wirtschaftlichen Kernvorgangs jedoch nicht beeinträchtigt.

Neben der Sparprämie habe der Versicherte im Rahmen seines Gesamtbeitrages aber auch noch eine Risikoprämie zu leisten, die der Versicherer dazu benütze, das versicherte Kapital bei jenen Versicherten aufzufüllen, die vorzeitig sterben oder invalid werden und daher die ganze Leibrentenwertsumme nicht ansparen könnten. Diese zusätzliche Kapitaldeckungsversicherung sei ganz eindeutig ein Versicherungsvorgang, nämlich die Deckung eines durch vorzeitigen Tod ausgelösten Bedarfs an Kapital²⁾, worin Hax vollständig zuzustimmen ist.

Zusammenfassend kann deshalb gesagt werden, daß die Rentenversicherung ähnlich wie die gemischte Lebensversicherung, im Gegensatz zu den anderen Sparten der Sozialversicherung, eine aus einem Spar-, zwei Versicherungskernatbeständen und Ausgleichselementen zusammengesetzte Mischinstitution darstellt, denn sie beinhaltet:

1. Eine Vielzahl von einzelnen Zwangssparvorgängen bzw. -verpflichtungen, die die spartypische Akkumulation von Kapital bezwecken soll, wobei die Ersparnisse dieser Zwangssparverpflichtungen durch die Erfüllung der Leibrentenversprechen wieder teilweise, vollständig, überhaupt nicht oder mit Zuschüssen versehen, zurückbezahlt werden, wenn auch über die Rechtmäßigkeit der Bemessung der Beiträge und Renten nichts ausgesagt werden soll.
2. Eine Kapitaldeckungsversicherung, welche die finanziellen Risiken eines durch Tod bzw. Invalidität bedingten vorzeitigen Abbruchs der Sparverpflichtungen abdeckt.
3. Eine rechtlich selbständig erfaßbare Invaliden- bzw. Erwerbsunfähigkeitsversicherung, welche die Alterssparverpflichteten gegen die Risiken der vorzeitigen Invalidität versichert, indem die Rentenversicherung in diesen Fällen noch vor Erreichung des Leib-

1) "Während der Risikobeitrag jedes Jahr vom Versicherer verzehrt wird, bleibt der Sparanteil Verbindlichkeit des Versicherers gegenüber dem Versicherungsnehmer." zit.: Mohr-Hofmann, Lebensversicherung S. 127;

"Die für den Versicherten... zu bildende Deckungsrückstellung wird sein erspartes Guthaben." zit.: Arps, Versicherungssparen S. 10; u.a.m.

2) Auf diesen Konstruktionsprinzipien beruht auch das sogen. Versicherungssparen, welches in verschiedenen Ländern (auch in der BRD) durchgeführt wird, bei welchem die verzinsliche Kapitalansammlung Aufgabe einer Bank oder Sparkasse ist, das Risiko der durch Tod oder Invalidität bedingten vorzeitigen Beendigung dieses Sparvorganges jedoch durch eine Versicherungsgesellschaft gedeckt wird.

"In den Kreisen der LVU wird das Sparen mit Versicherungsschutz ganz überwiegend abgelehnt. Man sieht in dieser Geschäftsform einen Einbruch in die alte deutsche Praxis, den Sparvorgang und den V-Vorgang bei den Lebensversicherungen in einem einzigen Rechtsgeschäft, der gemischten Lebensversicherung, zusammenzufassen." zit.: Arnold, Sparen mit Versicherungsschutz Sp. 1953 f;

"Die geschilderte... Form (gemeint: Investmentssparen mit Versicherungsschutz) der Versicherung ist ... indirekt eine Lebensversicherung." zit.: Schuster-Gosebruch, Neues Investmentssparen S. 60 f;

vgl. auch: Hax, Grundlagen des Versicherungswesens S. 46; Mahr, Einführung in die Versicherungswirtschaft S. 73; u.a.

rentenfalls, eine echte Versicherungsleistung gewährt, wobei die Selbständigkeit der Invalidenversicherung neben der "Alters"-Versicherung auch von anderen Autoren anerkannt wird¹⁾.

4. Verschiedene Elemente der Ausgleichseinrichtungen i.e.S. (z.B. Arbeitgeberbeitrag, Sozialausgleichsprinzip), die die Unterschiede zwischen privater Lebensversicherung und sozialer Rentenversicherung bewirken.

Hax unterschätzt jedoch die Tragweite seiner Erkenntnis, wenn er ausführt, daß die praktische Bedeutung der theoretischen Trennung des Spar- und Versicherungsprozesses gering sei, weil in der Regel beide Vorgänge im Rahmen der Lebensversicherung organisatorisch miteinander verbunden seien, d.h. der Lebensversicherer übernehme neben der Versicherungsfunktion auch noch die Funktion einer Sparkasse. Die sogen. Sparprämie in den "Beiträgen" zur Rentenversicherung stellt, da diese zwangsweise bzw. hoheitlich erhoben werden, einen an die Sozialversicherungsträger zu gewährenden Zwangskredit dar, weil das rechtliche Pendant eines Sparvorgangs von der Seite des Empfängers der Mittel betrachtet, der Kredit ist.

Zwangskredite werden nach herrschender Lehre durch Zwangsanleihen erhoben, zumal es für den Begriff der Zwangsanleihe im finanzrechtlichen Sinne nicht entscheidend ist, ob dieselben darlehensmäßig oder in Form einer öffentlich-rechtlichen Leibrente getilgt werden, weil die Existenz eines Rückzahlungsversprechens genügt.

Da nun reine Zwangsanleihen zu den Steuern zu rechnen sind, ergeben sich erhebliche rechtliche Konsequenzen für die Recht- und Verfassungsmäßigkeit bei der Durchführung der Rentenversicherung²⁾, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung der Kompetenznormen der Art. 105 ff GG, die jedoch hier nicht untersucht werden können, noch zu werden brauchen.

1) vgl.: Wannagat, Lehrbuch S. 120; u.a., wobei auch in die privatrechtlichen Lebensversicherungen, selbst in Sparverträge, Invaliditätszusatzversicherungen eingebaut werden können. vgl.: Mohr-Hofmann, Lebensversicherung S. 35, 64; Arps, Das Versicherungssparen S. 27;

So sind z.B. in der Schweiz die Alters- und Hinterbliebenenversicherung und die Invaliditätsversicherung in der Sozialversicherung getrennt.

2) Daß nach heute ständiger Rechtsprechung die Erben eines frühzeitig verstorbenen Rentensparers keinen Anspruch auf dessen Ersparnisse geltend machen können, weil die Rente ein sogen. "höchstpersönlicher" Anspruch sei, so BVerfGE 19, S. 202 (m.w.H.), wird man auch neu durchdenken müssen, zumal früher eine andere Rechtsmeinung die vorherrschende gewesen ist.

"In bestimmten Fällen, in denen der Versicherte verstorben war, bevor er in den Genuß der Rente gekommen war, konnten die Hinterbliebenen die Hälfte der geleisteten Beiträge erstattet erhalten." zit.: Wannagat, Lehrbuch S. 69

XIII. Der Rechtscharakter der Arbeitgeber-"beiträge" der Sozialversicherung

1. Die Auffassungen der Literatur (in Gruppenmeinungen)

Die Arbeitgeberbeiträge der Sozialversicherung sind eine seit langem umstrittene öffentliche Abgabengruppe, wobei sich der Streit im besonderen damit begründen läßt, daß neben der Ungeklärtheit der Abgabebegriffe im allgemeinen, auch die finanzsystematische Einordnung der Sozialversicherung bislang nicht gelungen ist¹⁾.

Die vielzähligen Literaturmeinungen lassen grob zusammengefaßt in vier Gruppenmeinungen zusammenfassen, welche in den Arbeitgeberbeiträgen entweder Löhne, echte finanzrechtliche Beiträge, echte Steuern oder Abgaben besonderer Art sehen bzw. sehen wollen²⁾.

Diejenige Autorengruppe, welche die Arbeitgeberbeiträge als zusätzlichen Lohn bezeichnen, argumentieren meist wirtschaftswissenschaftlich³⁾, weil diese Beiträge ein zusätzliches Äquivalent für die erbrachte Arbeitsleistung seien und der Berufsgruppe der Arbeitnehmer zuzugute käme⁴⁾.

So führt auch Bönnemann⁵⁾ in einer neueren Arbeit zu den Arbeitgeberbeiträgen unter Zusammenfassung der Literatur aus, daß die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung aus volkswirtschaftlicher Sicht Lohn seien. Es sei ein Gebot sozialer Gerechtigkeit, daß aus dem Lohn nicht nur der laufende, notwendige Lebensunterhalt bestritten werden könne, sondern er solle auch die Aufwendungen zur Abdeckung gewisser Risiken des Lebens der Arbeitnehmer enthalten. Der Lohn müsse daher ein Äquivalent für Krankheit, Invalidität

1) vgl. die Ausführungen auf Seite 204 ff

2) "Bedeutend schwieriger ist die Frage, ob der Versicherungsbeitrag Beitrag oder Steuer sei." zit.: Naef, Das Versicherungsverhältnis in der Sozialversicherung S. 68

3) Zumindest glauben nicht wenige Autoren der Rechtswissenschaft, daß die Wirtschaftswissenschaftler so argumentierten, wenn sie die Arbeitgeberbeiträge untersuchen würden, wobei die Gegenfrage, warum die Rechtswissenschaft unter Lohn etwas anderes verstehen dürfe oder müsse als die Wirtschaftswissenschaft und umgekehrt, so gut wie nie erörtert wird.

4) vgl.: Wannagat, Lehrbuch S. 153; Jecht, Ökonomische Probleme der Produktivitätsrente S. 61; Jantz, Die erste Rentenanpassung S. 162; Rittig, Sozialversicherung und Sozialpolitik S. 99; Schmittmann, Sozialversicherung S. 630 spricht von Lohnbestandteilen mit gesetzlich vorgeschriebenem Verwendungszweck; Zwiedineck-Südenhorst, Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung S. 105; Richter, Sozialversicherungsrecht S. 5; Manes, Versicherungswesen I S. 29, III S. 209 ff; Moldenhauer, Stellung des Arbeitgebers in der deutschen Sozialversicherung S. 245; Schulz, Sozialversicherung Sp.1737 Bogs, Selbstverwaltung in der Sozialversicherung S. 154, 206; Fettweis, Der Versicherungsgedanke in der Sozialversicherung S. 20; Magin, Die Bedeutung der Soziallast für die Industrie S. 4, 6 "Zwangslohn"; Brucker, Die Sozialversicherung I S. 86; v.Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem S. 19 "Lohnnebenkosten"; Haller, Die Steuern S. 89 "Lohnzuschlag"; Draeger-Buchwitz-Schönefelder, Arbeitslosenversicherung Anm. 2 zu § 157; u.a.m.

5) vgl.: H. Bönnemann, Die Rechtsnatur der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, Diss. Köln 1967 S. 22 ff

und die Altersversorgung des Arbeitnehmers enthalten, was schon allein aus der Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für die ihm zur Verfügung gestellte menschliche Arbeitskraft folge.

Dabei mache es zunächst keinen Unterschied, ob der Arbeitgeber die Aufwendungen freiwillig oder aufgrund gesetzlichen Zwanges mache. Der gesetzliche Zwang stelle nur sicher, daß der Arbeitnehmer auch tatsächlich und immer die erforderlichen Mittel erhalte, weshalb durch die Bezeichnung "Arbeitgeberbeitrag" ein falsches Bild entstehe. Diese erwecke den Eindruck, "als handle es sich um eine zusätzliche Leistung des Arbeitgebers über das dem Arbeitnehmer für seine Arbeitsleistung zu gewährende Arbeitsentgelt hinaus"¹⁾.

Kleine Kritik: Abgesehen davon, daß Bönnemann und die anderen Autoren von sehr zweifelhaften Vorstellungen²⁾ über das Wesen des Lohnes ausgehen, so untersuchen sie genau genommen nicht, was die Arbeitgeberbeiträge sind, sondern sie beschreiben lediglich die wirtschaftliche und soziale Konstellation, welche die Erhebung der Arbeitgeberbeiträge finanzmoralisch und sozialpolitisch rechtfertigt.

Demgegenüber führt die wohl herrschende Lehre und überwiegende Anzahl der Autoren³⁾ aus, daß die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung mit Sicherheit keine Löhne seien,

1) zit.: Bönnemann, Die Rechtsnatur der Arbeitgeberbeiträge S. 27

2) "... der Lohn muß immer so hoch sein, daß dem Arbeitnehmer nach Entrichtung seiner Beiträge für seinen Lebensunterhalt ein ausreichender Betrag verbleibt..." zit.: Bönnemann, Arbeitgeberbeiträge S. 26

3) vgl.: Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung zit. Anm. 21 zu § 1 "Typisches Beispiel für Beiträge sind die Tarife der Sozialversicherung"; Becker-Riewald-Koch, Reichsabgabenordnung Anm. 4 zu § 1; Tipke-Kruse, Reichsabgabenordnung Anm. 10 zu § 1; Kühn, Abgabenordnung Anm. 2 c zu § 1; Herrmann-Heuer, Kommentar zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer Anm. 145 zu § 19 EStG; Wolff, Verwaltungsrecht III S. 172; Bühler, Steuerrecht I S. 139; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 69; Jellinek, Verwaltungsrecht S. 391; Heyen, Grenzen der Beitragspflicht S. 289; Waldecker, Steuerrecht S. 15; Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 58; Kröpelin, Sozialversicherungsbeiträge sind keine Steuern S. 176 f; Weber, Dienst- und Leistungspflichten S. 86; Aye, Führer durch die Sozialversicherung S. 23; Wannagat, Lehrbuch S. 13, 29; Krohn, Folgen der Sozialversicherung S. 124; Möller, Gemeinsame Grundbegriffe der Sozial- und Privatversicherung S. 139; Rohrbeck, Begriff der Sozialversicherung S. 18; Eichler, Versicherungsrecht S. 44; Manes, Versicherungswesen I S. 238; ders., Sozialversicherung S. 32, 52 ff; Savelsberg, Sozialversicherung S. 606; Jäger, Sozialversicherungsrecht S. 90, 120; Stelzig, Die Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 42; Kurzweily, Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag S. 13 f; Richter, Sozialversicherungsrecht S. 56; Wertenbruch, Sozialverwaltungsrecht S. 302; Rengert, Finanzierungsprobleme der Unfallversicherung S. 95 ff;
"Beitragscharakter haben also auch die Leistungen der Arbeitgeber in der Unfall- und Arbeitslosenversicherung, ... denn in beiden Fällen ist das Interesse der Pflichtigen an der Versicherung zwar nicht immer sehr bedeutend, aber doch stets gleichartig." zit.: Naef, Das Versicherungsverhältnis in der Sozialversicherung S. 70; u.a.m.;
aber: "Die steigende Bedeutung solcher Leistungen für die allgemeine Wohlfahrt und die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf immer weitere Bevölkerungskreise haben bewirkt, daß diese hilfsmoralischen Belastungen mancherlei Übergänge zu den Steuern erkennen lassen." zit.: Büchner, Beiträge S. 237;

weil sie nicht dem Arbeitsvertrag entspringen, sondern durch Gesetzesvorschrift erhoben werden, weshalb sie als echte Beiträge im Sinne des Finanzrechts anzusehen seien, wenn auch kein einziger Autor zwischen den allgemeinen und den versicherungsrechtlichen Beiträgen unterscheidet. Häufig wird dabei von Mitgliedern dieser Autorengruppe ausgeführt, daß es für den Beitragsbegriff der Sozialversicherung nicht von Bedeutung sei, daß nur Versicherte selbst zur Beitragsleistung verpflichtet werden. Ähnlich der privatrechtlichen Versicherung zugunsten Dritter könnten auch im Sozialversicherungsrecht die Arbeitgeber zur Beitragsleistung herangezogen werden.

Der Gruppenmeinung II, welcher den Arbeitgeberbeiträgen echten Beitragscharakter zugesteht, steht conträr diejenige Autorengruppe gegenüber, die in den Abgaben zur Sozialversicherung schlechthin, auf jeden Fall aber in den Arbeitgeberbeiträgen echte Steuern sehen oder doch zumindest steuerähnliche Geldleistungspflichten sehen wollen¹⁾.

"Damit verliert sich aber immer mehr die Möglichkeit, scharf zwischen der Methode der sozialen Sicherung durch Beiträge oder durch Steuern zu unterscheiden." zit.: Rittig, Sozialversicherung und Sozialpolitik S. 112;

ähnlich auch Weisser, Soziale Sicherheit S. 409, welcher ausführt, daß der Versicherungsbeitrag zu einer zweckgebundenen Steuer werde, wenn die gesamte Bevölkerung in einer Art Staatsversorgung erfaßt würde.

"Zweifelhafter ist der Arbeitgeberbeitrag... Die Frage, ob der Beitrag... ein Beitrag im R.-sinn oder eine Steuer sei, ist praktisch bedeutsam... und... je nach dem Sinn dieser Gesetze zu beantworten." zit.: Dürr, Arbeitslosenversicherung S. 87, 50 f

- 1) vgl.: "Es mag verwundern, daß keine vierte Abgabenart 'Versicherungsbeiträge' aufgeführt wird... Die ausdrückliche Verbindung mit einem interpersonalen Ausgleich der Einkommen gibt im besonderen Anlaß dazu, die Beiträge den anderen öffentlichen Abgaben gleich zu erachten und sie als Steuern aufzufassen." zit.: Liefmann-Keil, Sozialpolitik S. 159, die den Arbeitnehmerbeitrag für eine direkte Steuer, den Arbeitgeberbeitrag für eine indirekte Steuer ansieht.

"Daß wir bei den Beiträgen und Umlagen der Sozialversicherung die Bezeichnung 'Steuer' vermeiden, wird die Aufmerksamkeit des Finanz- und Arbeitsrechtlers verdienen. Der wirtschaftliche Charakter der Leistungen wird von der Terminologie nicht berührt. Die finanzielle Belastung Deutschlands würde nicht vermehrt, wenn in Zukunft alle Zwangsabgaben 'Steuern' genannt und von den Finanzämtern eingetrieben würden". zit.: Mann, Deutsche Finanzwirtschaft S. 88;

"Die Zahlungen an die Berufsgenossenschaften... sind keine Beiträge in dem hier dargelegten Sinne, sondern regelrechte Steuern." zit.: v. Kleinwächter, Finanzwissenschaft S. 90;

"Auch die Beiträge zur Sozialversicherung haben eine andere Struktur (gemeint: anders als die finanzrechtlichen Beiträge)... sie haben den Charakter affizierter Gruppensteuern in kollektivistisch orientierten Versorgungssystemen." zit.: Hedtkamp, Finanzwissenschaft S. 347;

"Im Hinblick auf diese (gemeint: die Sozialversicherungsbeiträge und gewisse ähnliche 'Beiträge' parafiskalischer Natur) sei bemerkt, daß sie zwar bezüglich ihrer Wirkung weitgehend steuerähnlichen Charakter tragen, in den meisten Fällen aber immer eine Mischform von Steuern und Preisen darstellen." zit.: Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 334; ders., Vom Wesen der Besteuerung S. 10 "steuerähnliche Abgabe";

"Sie (gemeint: die Arbeitgeberbeiträge) sind insoweit den indirekten Steuern gleichzusetzen." zit.: Achinger-Höffner-Muthesius-Neundörfer, Neuordnung der sozialen Leistungen S. 37;

"Demgegenüber (gemeint: der Versorgung) ist zu bedenken, daß die übergroße Mehr-
./.

Stähler begründet dabei seine Meinung damit, daß einerseits die Arbeitgeberbeiträge nicht aus Anlaß einzelner Leistungen des Abgabegläubigers, sondern unabhängig von solchen Leistungen zur Deckung der Gesamtkosten der Versicherungsaufwendungen schlechthin erhoben werden, und daß andererseits die Sozialversicherung ihren Mitgliedern, von wenigen Ausnahmefällen abgesehen, keine Sondervorteile (soziologische Beitragstheorie), sondern allen Mitgliedern gleiche Leistungen gewähre, obwohl die Sozialversicherung unterschiedlich hohe Beiträge erhebe¹⁾.

Schließlich gibt es noch diejenigen Autoren, die Spezialbegriffe zur Charakterisierung bzw. Systematisierung der Sozialversicherungsbeiträge verwenden oder deren Abgabekarakter in Frage stellen.

So führen vor allem Autoren der älteren Generation aus, daß die Arbeitgeberbeiträge soziale bzw. sozialpolitische Lasten seien²⁾, was zwar nicht falsch ist, weil alle öffentlichen Abgaben öffentliche Lasten sind, aber die Wissenschaft hinsichtlich der systematischen Einordnung der Beiträge zur Sozialversicherung nicht weiterbrachte.

Bühler-Strickrodt³⁾ führen aus, daß die Beiträge zur Sozialversicherung nur noch in einem sehr weiten Sinne den öffentlichen Abgaben zuzurechnen seien, während Gerloff meint, daß die Einnahmen der Sozialversicherungsträger nicht mehr als öffentliche Einkünfte angesehen werden könnten⁴⁾.

heit der deutschen Steuerzahler identisch ist mit den Bevölkerungsschichten, die die Beiträge zur Sozialversicherung... aufbringen... Auch für das Interesse der Beteiligten ist es nicht von grundlegender Bedeutung, ob sie mittels allgemeiner Steuern oder einer Interessentensteuer (Beiträge) zur Finanzierung herangezogen werden... Die Sozialbeiträge... liegen als besondere 'Interessentensteuer' auf dem Arbeitsplatz." zit.: Schoenlank, Versicherungsprinzip und Fürsorgeprinzip S. 6, 21.
Für Steuer außerdem: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 142 ff (ausführliche Begründung, aber soziologische Beitragstheorie - "Sondervorteils"-theorie); Lübeck, Das Abgabewesen S. 39 f; Tuschinsky, Finanzwissenschaft S. 94; Heinig, Das Budget II S. 355; Hermann, Intermediäre Finanzgewalten S. 12 f (m.B.); Lorenz v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre II S. 325 bezeichnet die Arbeitgeberbeiträge als "Beisteuer" zur Finanzierung der Sozialversicherung; Rehm, Der Rechtsbegriff der Arbeiterversicherung S. 545 "Spezialsteuer, Interessentensteuer"; Weddigen, Sozialversicherung I zit. S. 598 "Die Beiträge sind hier nur 'eine Art Interessensteuer zum Zwecke der Aufbringung der erforderlichen Mittel' (Kaskel)"; Macciachini, Schweiz. Sozialversicherung S. 16; u.a.m., insbesondere auch die angelsächsische Literatur "security tax". Diese Auffassung müßten eigentlich auch die Anhänger der sogen. Fürsorgetheorie vertreten, was zwar nicht der Fall ist, aber auch von anderer Seite festgestellt wurde. "Nach dieser Theorie ist der Beitrag Steuer und die Leistung Fürsorge." zit.: Schrader, Die gemeinsame rechtliche Wurzel der Privat- und Sozialversicherung S. 95

1) vgl.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 142 ff, 153

2) vgl.: Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung S. 255; Vialon, Haushaltsrecht S. 27; "Mag auch der Arbeitgeberbeitrag volkswirtschaftlich als Lohnanteil zu bewerten sein, so ist er doch der rechtlichen Ordnung nach eine Schuld des Arbeitgebers..." zit.: Sozialenquete S. 63; Weber, Dienst- und Leistungspflichten S. 89 "Sozialabgaben"; Fettweiß, Der Versicherungsgedanke S. 38; Weidekamp, Grenzen der Besteuerung S. 20

3) vgl.: Bühler-Strickrodt, Steuerrecht I S. 58

4) vgl.: Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft II (2) S. 21

Hettlage schließlich führt aus, nachdem er bereits die sogen. Kammerbeiträge nicht als Beiträge i.e.S. hatte gelten lassen, sondern als Umlage bezeichnete, ... "Noch weniger gehören hierher die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung" ¹⁾).

2. Die Auffassung der Rechtsprechung zum Rechtscharakter der Arbeitgeberbeiträge

In einer Stellungnahme zu einer Entscheidung ²⁾ des Bundesverfassungsgerichts führte das Bundessozialgericht aus:

Der abgabenrechtliche Grundsatz, daß zu Beiträgen nur herangezogen werden dürfe, wer von einem bestimmten öffentlichen Unternehmen einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil habe, sei für das Sozialversicherungsrecht nicht verbindlich. Der Sinn des Sozialversicherungssystems sei der soziale Ausgleich. Dieser vollziehe sich nicht nur innerhalb des Kreises der Versicherten, sondern schließe auch die Arbeitgeber mit ein, die mit ihren Leistungen zur sozialen Sicherheit auch jener Arbeitnehmer "beitrügen", die nicht bei ihnen beschäftigt seien. Der Gedanke der Proportionalität von Leistung und Gegenleistung sei für den Beitragsbegriff der Sozialversicherung nicht wesentlich, weshalb als Beiträge im Sinne des Sozialversicherungsrechts grundsätzlich alle Geldleistungen anzusehen seien, die von den Versicherten oder den Arbeitgebern zur Deckung des Finanzbedarfs der Sozialversicherungsträger aufgebracht würden ³⁾.

Demgegenüber vertrat das Sozialgericht Duisburg ⁴⁾ bereits vorher die Auffassung, daß die vom Arbeitgeber nach § 113 AVG (Beschäftigung von Altersrentnern) zu entrichtenden Beiträge keine Beiträge i.e.Sinne wären, weil weder die nach dieser Vorschrift zur Zahlung verpflichteten Arbeitgeber noch die von ihnen beschäftigten Altersrentnern aus den Leistungen irgendwelche Vorteile hätten, weshalb die nach § 113 AVG zu erbringenden Geldleistungen Steuern im Sinne von § 1 Abs. 1 AO seien, zumal es für den Steuerbegriff unerheblich sei, daß die Mittel der Bundesversicherungsanstalt zuflössen.

Das Bundesverfassungsgericht schließlich schloß sich in seiner Entscheidung in etwa der Stellungnahme des Bundessozialgerichts an und führte aus ⁵⁾:

Die in § 113 AVG geregelten Arbeitgeberbeiträge seien weder Steuern noch Beiträge im Sinne von § 1 Abs. 1 AO, sondern Beiträge im Sinne des Sozialversicherungsrechts. Bei der Beitragserhebung der Sozialversicherung stünden neben dem Zweck der Finanzmittelaufbringung der Risikoausgleich unter den versicherten Arbeitnehmern und die allgemeine Fürsorge der Arbeitgeber für die Arbeitnehmer zum Zweck des sozialen Ausgleichs im Vordergrund. Den Arbeitgebern erwachse deshalb aus ihren Beiträgen zur Sozialversicherung kein individueller Vorteil. Die Auffassung, die Beitragsverpflichtung der Arbeitnehmer lasse sich auf das einzelne Arbeitsverhältnis und eine ihm entspringende Vertragspflicht gegenüber den Arbeitnehmern zurückführen, sei mit dem System der Sozialversicherung nicht zu vereinbaren.

Das Bundesverfassungsgericht habe daher bereits früher ausgesprochen, wobei sich das Ge-

1) zit.: Hettlage, Beiträge S. 730

2) vgl.: BVerfG, B.v. 16. Okt. 1962 BVerfGE 14, S. 315 f

3) ähnlich bereits früher: BSGE 6, S. 277 ständige Rechtsprechung
anders: BSGE 3, S. 86 ff

4) vgl.: SG Duisburg, VB.v. 17. Mai 1960 (uv.) S. 11 ff; Die Beiträge S. 283 ff

5) vgl.: BVerfG, B.v. 16. Okt. 1962 BVerfGE 14, S. 317 f

richt auf seine Kindergeldrechtsprechung bezieht (BVerfGE 11, S. 117), daß der abgabenrechtliche Grundsatz, daß zu Beiträgen nur herangezogen werden dürfe, wer von einem bestimmten öffentlichen Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil zu erwarten habe, nicht für die Sozialversicherung gelte.

Beiträge im Sinne des Sozialversicherungsrechts seien grundsätzlich alle Geldleistungen, die vom Versicherten oder Arbeitgeber auf Grund gesetzlicher Vorschrift zur Deckung des Finanzbedarfs der Versicherungsträger aufgebracht werden müßten¹⁾.

3. Die Auffassung von Bönemann u.a.

Bönemann leitet seine Untersuchung über den Systemcharakter der Arbeitgeberbeiträge mit folgenden denkwürdigen Worten ein:

"Schon bei der Erörterung über den Arbeitgeber- und Unternehmerbegriff... zeigte sich ja bereits, zu welch unterschiedlichen Ergebnissen man gelangen kann, je nachdem man einen bestimmten Tatbestand tatsächlich oder juristisch würdigt"²⁾.

Nach Bönemann ist es wichtig zu erkennen, daß die Beitragspflicht der Arbeitgeber nicht dem freiwilligen Arbeitsvertragsverhältnis entspringe, sondern allein durch den Tatbestand der Leistung abhängiger Arbeit entstehe, seinen Ursprung allein im "Tatsächlichen" habe, unabhängig davon, ob ein Arbeitsvertrag bestehe oder nicht bestehe³⁾.

Da die Arbeitgeberanteile außerdem öffentlich-rechtlichen Gläubigern zufließen und öffentlich-rechtlicher Natur seien, bedeute dies, "daß die Arbeitgeberanteile nicht Lohn im Rechtssinne sein können"⁴⁾. Auch könnten die Arbeitgeberbeiträge nicht als die Erfüllung einer anderweitigen vertraglichen Nebenpflicht, wie der Fürsorge - oder Schutzpflicht - angesehen werden, weil sie keine vertragliche, sondern eine gesetzliche Leistungsverpflichtung sei⁵⁾, wie dies auch vom Bundesverfassungsgericht betont wurde⁶⁾.

Nach Bönemann ist es aber entscheidend, sich über die Rechtsform der Sozialversicherungsträger Klarheit zu verschaffen, wo er zwischen mitgliedschaftlich und anstaltlich organisierten Versicherungsträgern unterscheidet⁷⁾, weil die unterschiedliche Rechtsform Rückwirkungen auf den Rechtscharakter der Arbeitgeberbeiträge habe⁸⁾.

Bönemann kommt dabei zu dem Ergebnis, daß auch die Arbeitgeber, die den Versicherungsschutz der Sozialversicherung nicht genießen, genossenschaftliche Mitglieder oder Angehörige⁷⁾ der Sozialversicherungsträger seien, obwohl davon häufig

1) Ständige Rechtsprechung E 10, S. 371; 11, S. 117; 11, S. 221; 14, S. 293; 15, S. 121; 17, S. 19; 20, S. 53; 23, S. 30;

vgl. auch: Rinck-Leibholz, Grundgesetz Anm. 1 zu Art. 105

2) zit.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 31

3) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 34

4) zit.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 35

5) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 41

6) vgl.: BVerfGE 14, S. 317 f

7) Was von Bönemann ausführlich untersucht wird (siehe S. 44 - 146), weshalb Bönemann ein besonderes Angehörigkeitsverhältnis der Arbeitgeber zu den Versicherungsanstalten konstruiert.

so bereits: Stelzig, Die Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 42

8) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 44

nichts in der Reichsversicherungsordnung geschrieben steht, weshalb die Arbeitgeberbeiträge zu den genossenschaftlich organisierten Versicherungsträgern als Mitgliederbeiträge¹⁾, die zu den anstaltsrechtlich organisierten Versicherungsträgern als Angehörigkeits- oder auch Anstaltsbeiträge anzusehen seien²⁾.

Auch die Frage, ob die Arbeitgeberbeiträge Steuern sind, wird von Bönemann untersucht, jedoch mit der Begründung abgelehnt, daß die Versicherungsträger nicht zu den öffentlichen Gemeinwesen im Sinne des § 1 Abs. 1 AO zu zählen seien, weil nämlich alle Selbstverwaltungs- bzw. Nichtgebietskörperschaften ihre Abgaben als Ausgleich für einen irgendwie gearteten Vorteil erheben, den die abgabeberechtigte Körperschaft den Abgabepflichtigen verschaffe, weshalb bei den Arbeitgeberbeiträgen der steuerliche Grundsatz von der Voraussetzungslosigkeit der Steuer nicht erfüllt sei³⁾, wenn auch Bönemann die Frage, worin denn der Vorteil der Arbeitgeber aus der Sozialversicherung bestehe, welcher die Beitragserhebung rechtfertige, nicht beantwortet, zumal er die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Arbeit nicht berücksichtigt.

Andererseits führt Bönemann aus, daß heute in der Literatur insofern Einigkeit bestehe, daß der Gedanke der Gleichheit von Leistung und Gegenleistung für das Wesen des Beitrags nicht mehr begrifflich notwendig sei⁴⁾, zumal der ausgleichende Vorteil vielfach auf einer Vermutung oder gar einer Fiktion beruhe. Vorteilhaft sei eine Einrichtung auch schon dann, wenn ihr Bestand für den Zahlungspflichtigen von Wert sei, und sei es nur ein wirtschaftlicher oder irgendwie gearteter Vermögensvorteil, auch wenn dessen Geldwert entweder gar nicht oder nur sehr schwer zu ermitteln sei⁵⁾.

Obwohl nun die Arbeitgeber nicht Leistungsempfänger im Bereich der Sozialversicherung sind, könne festgestellt werden, daß diese Einrichtung auch für die Arbeitgeber von nicht zu unterschätzendem Nutzen sei, der vornehmlich auf wirtschaftlichem Gebiet liege, aber auch rechtlich insoweit von Bedeutung sei, als die Einführung der Sozialversicherung, speziell der Kranken- und Unfallversicherung, die Arbeitgeber in gewissem Umfang von ihrer privatrechtlichen Verantwortlichkeit befreie, wenn es vielfach auch so sein werde, daß der an sich mögliche Nutzen der Sozialversicherung für die Arbeitgeber gar nicht effektiv werde, da er sich zumindest privatwirtschaftlich nicht nachweisen lasse⁶⁾.

In einer, seine gesamten Forschungsergebnisse umwerfenden Kehrtwendung kommt Bönemann dann aber doch zu dem Zwischenergebnis, daß die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung doch nicht unter den Beitragsbegriff im eigentlichen Sinne gerechnet werden könnten, weil die Arbeitgeber keine Sondervorteile (soziologische Beitragstheorie) aus der Sozialversicherung hätten, welche nur den Arbeitnehmern zukämen⁷⁾.

Deshalb seien die Arbeitgeberbeiträge vielmehr als parafiskalische Beiträge im Sinne von Klein anzusehen, weil den Sozialversicherungsbeiträgen das Merkmal der Voraussetzungs-

1) ähnlich auch: Wannagat, Lehrbuch zit. S. 14, 15

"Aus diesem Mitgliedschaftsverhältnis ergibt sich die Pflicht zur Beitragsleistung".

2) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 150 f

3) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 164

4, 5) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 169

Wo Bönemann diese Auffassung her hat, bleibt schleierhaft; ganz bestimmt nicht aus der von ihm zitierten Literatur noch aus der Rechtsprechung.

6) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 172

7) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 178

losigkeit fehle. Diese parafiskalischen Beiträge seien ebenfalls Beiträge im Sinne von § 1 Abs. 1 AO¹⁾.

Allerdings, so führt Bönemann dann in seiner Schlußfußnote aus, dürfe man nicht übersehen, daß gerade im Bereich der Sozialversicherung die Ausdehnung auf immer weitere Bevölkerungskreise die hilfsmäßig-fiskalischen Belastungen immer mehr Übergänge zu den Steuern zeigten. Insbesondere die Tatsache, daß die Beitragspflicht wie die Steuer an die Verwirklichung eines gesetzlichen Tatbestandes durch den Abgabepflichtigen anknüpfe, ohne darauf Rücksicht zu nehmen, ob die öffentliche Veranstaltung tatsächlich einen Vorteil gewähre, der durch die Beitragspflicht ausgeglichen werden soll, mache es begrifflich immer schwieriger, die Beiträge von den Steuern, speziell den Zwecksteuern, sauber zu trennen, vor allem dann, wenn man allen juristischen Personen d.o.R. die Fähigkeit zuspreche, Steuergläubiger zu sein²⁾.

4. Kleine Kritik der Auffassungen von Bönemann und der Rechtsprechung

Bönemann ist ein wahrer Meister im Ausklammern der eigentlichen Probleme. Er legt nicht fest, was er eigentlich unter einem finanzrechtlichen Beitrag verstehen möchte, weil er mit mitgliedschaftlichen, anstaltsrechtlichen, parafiskalischen, vorteilsausgleichenden und fiktiven Beitragsbegriffen jongliert, während er den Begriff des versicherungsrechtlichen Beitrags überhaupt nicht kennt, um dann nach schier endlosen und nutzlosen Ausführungen über die Organisation der Sozialversicherung, doch zu der Überzeugung zu gelangen, daß die Arbeitgeberbeiträge möglicherweise doch Steuern seien.

Das Hauptproblem, ob nämlich die Sozialversicherung eine Versicherung ist oder eben nicht, worin die Lösung des gesamten Problems liegen muß, klammert er in einer Fußnote mit folgenden Worten aus:

"Mit dem Ausdruck 'Versicherungsleistung' soll keine Stellung zu dem noch immer nicht beigelegten Meinungsstreit über die Rechtsnatur der Sozialversicherung genommen werden, da die Streitfrage für diese Arbeit dahingestellt bleiben kann"³⁾.

Ähnlich unsicher wie die Argumentation von Bönemann ist auch diejenige des Bundessozial- und des Bundesverfassungsgerichts. Deren Beweisführung baut nicht nur auf einer unsystematischen Erfindung eines sozialversicherungsrechtlichen Beitragsbegriffs auf, weil es nur finanzrechtliche Abgaben schlechthin, aber keine Abgaben des Wirtschafts-, Sozial-, Kultur- und Sportverwaltungsrechts etc. gibt⁴⁾, sondern sie ist auch rechtswidrig, und zwar aus folgenden Gründen:

Zum einen ergibt es sich aus der Natur einer Versicherung, daß nur diejenigen

1) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 182
für parafiskalische Beiträge auch:

Jörg, Die Parafiskalität unter besonderer Berücksichtigung der intermediären Finanzgewalten der sozialen Sicherheit, Diss. Zürich 1961 S. 16 f; Neumark, Öffentliche Einnahmen S. 334; Schmolders, Finanzwissenschaft S. 1290; Wingen, Familienpolitik S. 88; Herrmann, Intermediäre Finanzgewalten S. 12 f; wobei manche dieser Autoren die parafiskalischen Abgaben zu den Steuern rechnen.

2) vgl.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 182

3) zit.: Bönemann, Arbeitgeberbeiträge S. 91

4) vgl. hierzu die Ausführungen auf Seite 235 f

Bürger zur Leistung von Versicherungsbeiträgen herangezogen werden dürfen, welche auch den begünstigenden Versicherungsschutz genießen, zumal, wie dies bereits Forsthoff¹⁾ vor Jahren ausführte, "das Grundgesetz die Auferlegung der Pflicht zu einem unmittelbaren Entstehen für andere im Wege einer verlagernden Lenkung nicht vorsieht und deshalb auch nicht zuläßt, ...", wobei diese Ausführungen schwer zu widerlegen sein werden.

Man kann nun zwar mit der Rechtsprechung und verschiedenen Autoren²⁾ der Rechtswissenschaft durchaus der Meinung sein, daß das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip eine Heranziehung der Unternehmer zur Finanzierung der Sozialversicherung durchaus trage, jedoch ist dies eine Frage der Rechtmäßigkeit nicht der Systemmäßigkeit der angewandten Finanzierungsart, weil man mit dem Sozialstaatsprinzip nichts erklären, sondern nur erklärte Institutionen rechtfertigen kann.

Zum anderen negieren das Bundesverfassungs- und Bundessozialgericht in ihrer Arbeitgeberbeitragsrechtsprechung in rechtswidriger Weise die Existenz des vom Grundgesetz adoptierten und von ihnen in so großzügiger Weise auf das verfassungsrechtliche Podest erhobenen Steuerbegriffs, wenn sie ausführen, daß dieser grundgesetzliche Steuerbegriff für das Sozialversicherungsrecht keine Geltung habe, auch wenn der Arbeitgeberbeitrag die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale des § 1 Abs. 1 AO erfülle. Seit wann, so muß die Gegenfrage lauten, steht das Sozialverwaltungsrecht in seiner Rangigkeit über den Normen, Begriffen und Kompetenzregelungen des Grundgesetzes. Warum sollen die grundrechtlichen Steuer- und Beitragsbegriffe nicht auch für das Recht der Sozialversicherung Geltung haben?

Kurz gesagt, man kann sich der Arbeitgeberbeitragsrechtsprechung der obersten deutschen Gerichte nicht anschließen, zumal man sich das Eindrucks nicht erwehren kann, daß die Rechtsprechung den Steuercharakter der Arbeitgeberbeiträge nur allein deshalb nicht anerkennt, weil sie in dieser Eigenschaft verfassungswidrig sind.

5. Stellungnahme zum Rechtscharakter der Arbeitgeberbeiträge³⁾

Die abgabensystematische Einordnung der Arbeitgeberbeiträge in das System der öffentlichen Abgaben kann überzeugend nur gelingen, wenn man zunächst weiß, was die Sozialversicherung tatbestandsmäßig ist. Die Frage, ob - Steuer, finanzrechtlicher oder versicherungsrechtlicher Beitrag -, hängt eben entscheidend davon ab, ob die Sozialversicherung nun eben eine Versicherung ist oder nicht ist.

Die Annahme eines finanzrechtlichen Beitrags für die Systematisierung der Arbeitgeberbeiträge scheidet von vornherein aus, wie dies selbst die Rechtsprechung gegen die wohl herrschende Lehre der Wissenschaft tut, weil die Arbeitgeber von der Sozialversicherung keine vermögenswirksamen Naturalleistungen erhalten, somit weder eine Vorteilsentstehung noch eine Vorteilsausgleichung stattfindet.

1) zit.: Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Investitionshilfe S. 422; ders., Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 25

2) vgl.: H. Pauls, Grundgesetz und Sozialversicherung, unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungsgrundlagen des sozialgestaltenden Wohlfahrtsstaates, Diss. Mainz 1965 S. 1 ff (m.w.H.)

3) Mit Ausnahme der Beiträge zur sozialen Unfallversicherung, die gesondert behandelt werden müssen; siehe die Ausführungen auf Seite 349

Die Entscheidungsalternative - Steuer oder versicherungsrechtlicher Beitrag - läßt sich relativ leicht beantworten wenn man zum einen weiß, daß es für beide Abgabebegriffe nicht entscheidend ist, wie das als Gläubiger fungierende öffentliche Gemeinwesen organisatorisch ausgestaltet ist, da es bei den öffentlichen Rechtsverhältnissen des Abgabensubjekts nur auf die Rechtsfähigkeit eines öffentlichen Gemeinwesens und nicht auf deren Rechtsorganisation ankommt¹⁾, und wenn man zum anderen weiß, daß die Sozialversicherung eine rechtliche Mischung zwischen einer idealtypischen Versicherung und einer idealtypischen Ausgleichseinrichtung i.e.S. darstellt²⁾. Der Arbeitgeberbeitrag ist das bedeutendste ausgleichsrechtliche Element der Sozialversicherung, da es für die Systematisierung der Sozialversicherung nicht auf deren sozialpolitische Motivierung ankommt.

Die Arbeitgeberbeiträge können deshalb, im Gegensatz zu den Beiträgen der Arbeitnehmer, nicht als ein versicherungsrechtlicher Beitrag angesehen werden, weil die Arbeitgeber weder den Versicherungsschutz genießen, noch jemals in den Genuß der Versicherungsleistungen kommen³⁾, sondern lediglich zu Finanzaufbringungs- und Ausgleichszwecken mit Geldleistungsverpflichtungen belastet werden, wobei sich dieses Problem finanzrechtlich auch anders lösen ließe⁴⁾.

Die Arbeitgeberbeiträge sind deshalb als echte Steuern im Sinne von § 1 Abs. 1 AO anzusehen. Zum einen genügt es für den Steuerbegriff, daß der oder die Gläubiger der Zahlungen rechtsfähig sind, und zum anderen verfolgen die Arbeitgeber ausschließlich den sogen. Finanzaufbringungszweck ohne daß die beitragspflichtigen Unternehmer eine Gegenleistung erhalten, weshalb die Arbeitgeberbeiträge alle Tatbestandsmerkmale der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO erfüllen, zumal sie auch in ihrem wirtschaftlichen Kern, auf den das Bundesverfassungsgericht so großen Wert legt, kein Lohn, sondern Steuern sind⁵⁾, was bereits Lorenz von Stein richtig gesehen hat.

Die Tatsache, daß die Arbeitgeberbeiträge mit der Fürsorgepflicht der Arbeitgeber begründet werden, stellt lediglich den politisch wichtigen, finanzmoralischen Steuerrechtfertigungsgrund dar, erklärt und systematisiert das gesetzliche Schuldverhältnis jedoch nicht.

1) vgl. hierzu die Ausführungen zum Begriff "öffentliches Gemeinwesen" auf Seite 101 ff

2) vgl. Beweisführung auf Seite 208

3) Es sei denn, sie sind gesetzlich oder freiwillig mit- bzw. auch versichert, was den obigen Ausführungen keinen Abbruch tut.

4) "Vieles spricht dafür, die Beiträge zur Sozialversicherung, die formal von den Arbeitgebern gezahlt werden, zu Arbeitnehmerbeiträgen umzuwandeln." zit.: Sozialenquete S. 157, wofür auch verschiedene Autoren eintreten bzw. diese Möglichkeit diskutieren.

vgl.: Schreiber, Schein und Wirklichkeit in der Sozialversicherung, Soziale Sicherheit 1962 S. 353 ff; Unrasch, Ablösung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung durch einmalige Lohnerhöhung? BB 1963 S. 1489 ff; Heubeck, Ablösung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung durch einmalige Lohnerhöhung? BB 1964, S. 87 f

5) Würde man die Arbeitgeberbeiträge zuerst für einen gebietskörperschaftlichen Haushalt erheben und dann im Wege des Finanzausgleichs an die Sozialversicherungsträger überweisen, so würde kein Mensch am steuerlichen Kern dieser Abgabe zweifeln. Haushaltstechnische Besonderheiten oder gar Zaubereien beeinflussen bzw. verändern nicht den Systemcharakter von öffentlichen Abgaben, sondern machen diese allenfalls rechtswidrig.

6. Der Rechtscharakter der Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Unfallversicherung

Die soziale Unfallversicherung nimmt in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur eine Sonderstellung ein, weil durch die Einführung der sozialen Unfallversicherung die bis dahin bestehende privatrechtliche, deliktische Haftpflicht der Unternehmer für Berufsunfälle ihrer Arbeitnehmer abgelöst wurde¹⁾ (vgl.: §§ 636, 898, 899 RVO).

Aus diesem Grunde wurde in der Literatur immer wieder der Versuch gemacht, die Rechtsnatur der sozialen Unfallversicherung besonders zu begründen. Die Literatur ist sich allerdings darin einig, daß die soziale Unfallversicherung keine Unternehmerhaftpflichtversicherung im traditionellen Sinne sei, weil sich das Gesetz nicht darauf beschränke, dem einzelnen Unternehmer wirtschaftliche Entlastung von den Folgen der individuellen Haftpflicht zu gewähren, sondern ihm durch den Ausschluß des allgemeinen Haftungsrechts, sogar von seiner individuellen Haftpflicht befreit habe¹⁾.

So führt Schrader²⁾ aus, daß die soziale Unfallversicherung für die rechtliche Betrachtung in zwei Bereiche verschiedener Rechtsnatur zerfalle, nämlich einmal in den sogenannten Fremdhilfereich, welcher die von den Unternehmern getragene Entschädigung der Arbeitnehmer für die Folgen von Arbeitsschäden umfasse, und den sogenannten Selbsthilfereich, welcher die Unternehmer vor Eigenschäden schütze.

Die soziale Unfallversicherung ist daher nach Schrader nicht als eine Versicherung zugunsten Dritter anzusehen, sondern sie sei eine sonderrechtliche, sozial fortgebildete Haftungsordnung für Arbeitsschäden.

"Die genossenschaftliche Entschädigung der Arbeitsschäden durch die BGen... bedeutet daher eine genossenschaftliche Gesamthaftung³⁾, eine Rechtsfigur, mit der die soziale Unfallversicherung das Haftpflichtrecht erweitert hat, das sonst neben der Haftung des einzelnen nur eine schuldrechtliche Gesamthaftung kennt"⁴⁾, weshalb diese genossenschaftliche Haftungsart kein Verschulden voraussetze.

Schrader bestreitet den Versicherungscharakter der sozialen Unfallversicherung schlecht-

1) vgl. die im folgenden zitierte Literatur und die gängigen Kommentare und Lehrbücher zur sozialen Unfallversicherung.

2) vgl.: Schrader, Zur rechtlichen Idee der sozialen Unfallversicherung S. 260 ff; ders., Der Schutz gegen Arbeitsschäden in der Sozialreform S. 18 ff; ders., Die gemeinsame rechtliche Wurzel der Privat- und der Sozialversicherung S. 84 ff

3) ähnliche Auffassung auch bei:

Küpper-Fahrenberg, Das Prinzip der Solidarhaftung im System der gesetzlichen Unfallversicherung, Diss. Bochum 1968 S. 68 ff; Rein, Der Verschuldensbegriff der unfallversicherungsrechtlichen Unternehmerhaftung, Diss. Würzburg 1965 S. 79 ff;

"Die Unfallversicherung hat insofern den Charakter einer öffentlich-rechtlichen Haftpflichtversicherung der Unternehmer, die deshalb auch allein die Beiträge aufzubringen haben..." zit.: Sozialenquete S. 67;

Jantz, Prinzipien der Gesetzgebung in der Unfallversicherung S. 15 f; Teutsch, Die Versicherung der Unternehmer gegen Arbeitsunfälle S. 136; Schieckel, Gegenwartsprobleme der Sozialversicherung S. 135; Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung I S. 469 ff; Quante, Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge S. 232; Koch, Zum Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes S. 207 ff; Henke, Rechtsformen sozialer Sicherung S. 175; u.a.m.

BVerfG, U.v. 24. Juli 1962

BVerfGE 14, S. 222

4) zit.: Schrader, Idee der sozialen Unfallversicherung S. 262

hin¹⁾, wenn es auch verständliche Gründe gebe, warum "der Gesetzgeber... seine neue Haftungsordnung für Arbeitsschäden als Versicherung bezeichnete"²⁾.

Ähnlich wie Schrader führt auch Wannagat aus, die soziale Unfallversicherung "räume dem Geschädigten einen öffentlich-rechtlichen, auf dem Prinzip der sozialrechtlichen Gefährdungshaftung aufgebauten Entschädigungsanspruch ein"³⁾, weil die soziale Unfallversicherung von zwei Grundgedanken beherrscht sei, nämlich der Ablösung der zivilrechtlichen Ansprüche der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber und der Fürsorgepflicht der Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer, wobei Wannagat aber, und hier widerspricht er sich dann, die Beitragspflicht der Unternehmer zur sozialen Unfallversicherung nicht aus der besonderen rechtlichen Konstruktion, sondern aus der formalen Mitgliedschaft zur Berufsgenossenschaft ableitet⁴⁾, wobei diesem Fehlschluß noch weitere folgen⁵⁾.

Auch Lauterbach führt zum Rechtscharakter der sozialen Unfallversicherung aus, daß diese nach ihrer historischen Entwicklung und nach ihrer strukturellen Gestaltung nicht eine Versicherung im echten Sinne gegen irgendwelche Wechselfälle des Lebens, sondern in erster Linie die Ablösung der Haftpflicht des Unternehmers gegenüber seinen Arbeitnehmern und die Erfüllung der aus dem Gefährdungsprinzip aufgebauten Schadensersatzpflicht des Unternehmers gegenüber seinen Arbeitnehmern sei⁶⁾.

Diesen Meinungen gegenüber führen Krohn⁷⁾ und die wohl herrschende Lehre aus⁸⁾, daß die soziale Unfallversicherung alle entscheidenden Merkmale der gängigen Versicherungsdefinitionen erfülle, was er ausführlich begründet, insbesondere weil die soziale

1) aber: "Die Unfallversicherung ist eine Sondernversicherung für Arbeitsschäden, welche die Aufbringung der Mittel den Unternehmern auferlegt, zu deren Nutzen die gefährdete Arbeit verrichtet wird." zit.: Schrader, Unfallversicherung II Soziale Unfallversicherung S. 455

2) zit.: Schrader, Idee der sozialen Unfallversicherung S. 262 f

3) zit.: Wannagat, Die unfallversicherungsrechtliche Gefährdungshaftung im allgemeinen Haftungssystem S. 1601

4) vgl. Zitat auf Seite 345 Anm. 1

5) vgl.: Wannagat, Lehrbuch zit. S. 14 f

"Hierdurch wird eine besonders ausgestaltete Haftungsordnung für Arbeitsschäden geschaffen. Durch diesen ändernden Eingriff in das allgemeine Haftungsrecht verliere wohl die Erscheinung als Ganzes den Charakter einer Versicherung zugunsten Dritter. Aus der Tatsache, daß es den Arbeitgebern allein obliegt, die Lasten der Unfallversicherung zu tragen, kann noch nicht geschlossen werden, daß diese Erscheinung des Versicherungscharakters entbehrt... Diese Versicherung - und hier kann man Krohn folgen - stellt eine echte Versicherung im Rechtssinne dar.... Schließlich sollte aber,... für die Einordnung der sozialen Unfallversicherung in das allgemeine Rechtssystem stets der Kern der Rechtseinrichtung ausschlaggebend sein und dieser liegt wohl in der besonders gestalteten Entschädigung der Arbeitnehmer, die wiederum auf die Haftpflicht der Unternehmer ausstrahlt."

6) vgl.: Lauterbach, Die Sonderstellung der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Sozialversicherung S. 125 f

7) vgl.: Krohn, Die soziale Unfallversicherung im System des Rechts S. 23 ff; ders., Zur Rechtsnatur der Sozialversicherung S. 183; ders., Folgen der Sozialversicherung S. 123 ff

8) statt vieler: Stahl, Die Rechtsnatur der Reichsunfallversicherung S. 7 ff; Dersch, Unfallversicherung B. Sozialversicherung Sp. 2094

Unfallversicherung gegen Schäden aus ungewissen Risiken der Arbeitswelt (Unfall, Berufskrankheit) schütze.

Wenn nun in der sozialen Unfallversicherung ein anderer als der Versicherte zur Beitragszahlung verpflichtet werde, so verliere diese dadurch, ähnlich der Versicherung zugunsten Dritter im Privatrecht, nicht ihren Versicherungscharakter, sondern die zur Gefährdungshaftung erweiterte und zur Gesamthaftung umgestaltete Haftung der Unternehmer bediene sich einer Versicherung, um für die Deckung der Schäden zu sorgen.

Die besondere Haftpflicht der Unternehmer sei von der eigentlichen Versicherung begrifflich und rechtlich zu trennen, wenn sie auch mit der Versicherung zu einer übergeordneten Einheit verbunden sei.

7. Stellungnahme zur Rechtsnatur der sozialen Unfallversicherung und der Arbeitgeberbeitragspflicht

Die besondere Konstruktion einer sozialen bzw. genossenschaftlichen Gefährdungshaftung zur Erklärung der sozialen Unfallversicherung und der daraus entspringenden Beitragspflicht der Unternehmer erscheint rechtlich nicht gerechtfertigt. Wenn der Gesetzgeber die Unternehmer im Gesetz ausdrücklich von ihrer individuellen Haftpflicht befreit, so kann man doch nicht im Anschluß daran behaupten, der Gesetzgeber habe nur eine Umwandlung der deliktischen Haftpflicht in eine genossenschaftliche Gefährdungshaftung gewollt, weil die Gefährdungshaftung ja weiterhin eine individuelle Haftungsregelung bleiben muß, abgesehen davon, daß der Begriff der Gefährdungshaftung hinsichtlich einer möglichen Weiterhaftung der Unternehmer hier viel zu leichtfertig benützt wird. Bei der Gefährdungshaftung im traditionellen Sinne müßten nämlich die Unternehmer weiterhin die Ansprüche der geschädigten Arbeitnehmer direkt und ohne Einschaltung einer Versicherung begleichen¹⁾.

Richtig erscheint es dagegen mit Krohn u.a. zu sein, daß die Leistungen der sozialen Unfallversicherung echte Versicherungsleistungen sind. Diese werden den Arbeitnehmern aufgrund eines echten Versicherungsverprechens bei Eintritt von echten, ungewissen, schädigenden Versicherungsfällen gewährt, zumal die soziale Unfallversicherung politisch betrachtet seit jeher dem Schutz der Arbeitnehmer und nicht der Haftungs erleichterung der Unternehmer gedient hat.

Die Tatsache nun, daß die Arbeitnehmer früher einmal Schadensersatzansprüche gegen ihre Arbeitgeber aus Delikts- und Haftungs normen hatten²⁾, ändert nichts an der Rechts-tatsache, daß sie diese eben heute nicht mehr haben und in der Regel nur noch Rechtsan-sprüche gegen die Unfallversicherungsträger besitzen.

Damit läßt sich jedoch nicht die Finanzierungsverpflichtung der Unternehmer mittels Arbeitgeberbeiträgen erklären, zumal wenn man das Institut der Versicherung zugunsten Dritter im öffentlichen Recht ablehnt.

1) Außerdem versichert die soziale Unfallversicherung auch gegen verschiedene nicht betriebsbedingte Schäden, z.B. Wegeunfälle, Blutspenden u.a.m., für die eine Haftpflicht der Unternehmer grundsätzlich nicht in Frage kommen kann, was deshalb eindeutig gegen die Theorie von der Gefährdungshaftung spricht.

2) und heute bei Vorsatz auch noch haben.

Die Heranziehung der Unternehmer zur Finanzierung der sozialen Unfallversicherung läßt sich jedoch rechtssystematisch relativ leicht erklären wenn man weiß, daß die Sozialversicherung eine Mischinstitution aus der idealtypischen Versicherung und der idealtypischen Ausgleichseinrichtung i.e.S. darstellt, was auch für die soziale Unfallversicherung Geltung hat, die in besonderem Maße von Ausgleichsprinzip und vom Ausgleichsgedanken beherrscht ist, weil der Gesetzgeber zwar nicht die privatrechtlichen Haftungsnormen, dafür aber den, auch dem Haftungs- und Deliktsrecht zugrundeliegenden Ausgleichs- bzw. Entschädigungsgedanken in die Reichsversicherungsordnung übernommen hat¹⁾).

Deshalb stellen die Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Unfallversicherung weder Haftungsentschädigungen, noch Versicherungsbeiträge, sondern Ausgleichsabgaben dar, die zum Ausgleich bzw. als Ersatz für die Haftungsbefreiung der Unternehmer von diesen erhoben werden.

Weil die Unternehmer aufgrund einer ganzen Reihe von Gründen durch die Einführung der sozialen Unfallversicherung von ihrer individuellen Haftpflicht befreit wurden, wodurch sie neben rechtlichen Vorteilen auch wirtschaftliche Vorteile erlangt hätten, würde man sie nicht zur Finanzierung der sozialen Unfallversicherung heranziehen, verpflichtet man sie aufgrund des Ausgleichsgedankens bzw. als Ersatz, zur Aufbringung der unfallversicherungsrechtlichen Arbeitgeberbeiträge, weshalb man sich überlegen müßte, ob diese Ausgleichsabgabe nicht als Ersatzabgabe zu systematisieren ist, weil es sich bei der unfallversicherungsrechtlichen Haftpflichtbefreiung um eine echte "Rechtspflichtbefreiung", wenn auch besonderer Art, gehandelt hat, für deren Ersatz eben diese Arbeitgeberbeiträge erhoben werden. Dieses Ergebnis wäre zu schön, um wahr zu sein. Zumindest nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts muß beim Ersatzgeld eine alternative Wahlmöglichkeit zwischen Geldleistung und Rechtspflicht bestehen, die jedoch bei der sozialen Unfallversicherung nicht besteht, da ein Unternehmer nicht zwischen der Abgabepflicht und der direkten Haftpflicht wählen kann, weshalb man die Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Unfallversicherung auch als Steuern systematisieren muß. Trotzdem darf man vom wirtschaftlich, finanzmoralischen Standpunkt aus behaupten, daß diese Arbeitgeberbeiträge ihrer Funktion nach Ausgleichs- bzw. Ersatzabgaben darstellen, wenn auch das eigentliche Schuldverhältnis wegen der mangelnden Wahlmöglichkeit eine Steuer darstellt, zumal die Haftpflichtbefreiung als öffentliche Entscheidung (Gesetzgebungsakt) keine Gegenleistung im Sinne des § 1 Abs. 1 AO darstellt.

1) Eine ausführliche Darstellung der Tatsache, daß die soziale Unfallversicherung vom Ausgleichsprinzip und vom Ausgleichsgedanken beherrscht ist, siehe: H. Schrader, Idee der sozialen Unfallversicherung S. 264

"Sie (gemeint: die Haftung und Abgabepflicht der Unternehmer) hat ihren Rechtsgrund vielmehr darin, daß der Nutzen der schadensbringenden Tätigkeit dem Unternehmer zugute kam. Daher ist auch die Haftungsordnung der sozialen Unfallversicherung ein Ausfluß der verteilenden Gerechtigkeit."

XIV. Der Rechtscharakter der "Beiträge" bzw. "Umlagen" der Familienlastenausgleichskassen des Kindergeldgesetzes

Das Kindergeldgesetz von 1955 bezeichnete diese Ausgleichsabgabe zugunsten der Familienlastenausgleichskassen als Beiträge (§ 9 KGG), deren Aufbringung im großen und ganzen den Unternehmern auferlegt wurde.

1. Die Auffassungen der Rechtsprechung und Literatur

Die überwiegende Mehrheit der Literatur hat sich, soweit sie sich überblicken läßt, entweder der Rechtsprechung angeschlossen oder deren Auffassung bereits antizipiert gehabt, obwohl sehr viele Autoren den Familienausgleichskassen jeglichen Versicherungscharakter absprachen. So führte Schnitzler m.a. aus, der die Kindergeldgesetzgebung aus anderen Gründen für verfassungswidrig hielt, daß die Beiträge schon allein deshalb keine Steuer sein könnten, weil diese nicht von einer Gebietskörperschaft erhoben worden seien, welche allein Steuern erheben könnten¹⁾.

Mai bezeichnete die Ausgleichsabgaben als "Beiträge" im Abgabewesen der nichtgebietskörperschaftlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, welche im System von Mai als Steuern im Sinne des § 1 AO anzusehen sind (sogen. Steuern der mittelbaren Staatsverwaltung)²⁾.

Schmölders sah in den Beiträgen des Kindergeldgesetzes eine Abgabe, die nach Bemessungsart und Ausgestaltung alle Züge einer Steuer trage, und bemerkt dazu, daß diese Abgabe dank der Kunstfertigkeit der Gesetzgebung den Zensiten und Organen der öffentlichen Meinung erst nachträglich als Steuer ins Bewußtsein gelangt wäre³⁾. Noch klarer sieht Meilicke die Sache. "Einen besonders eklatanten Fall der getarnten Steuererhebung ent-

1) vgl.: Schnitzler, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetzgebung S. 713; Sievers, Kindergeldgesetzgebung und Grundgesetz S. 442; Lauterbach-Wickenhagen, Die Kindergeldgesetzgebung Anm. 2 zu § 9; Friederichs, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetzgebung S. 1024; Wittig-Meier, Kindergeld-Handbuch Anm. 1 zu § 9; Rüdiger, Das Kindergeld-Recht S. 131; Wannagat, Lehrbuch S. 21; Leibholz-Rinck, Grundgesetz Anm. 2 zu Art. 9; Bethusy-Huc, Sozialleistungssystem S. 104; Maunz-Dürig, Grundgesetz Anm. 8 zu Art. 105; Sixtus-Haep, Das Kindergeldgesetz Anm. zu § 11; Eckert, Bundeskindergeldgesetz Teil 1 S. 4; Quante, Entwicklung und Stand der deutschen Sozialgesetzgebung S. 139; Ehlers, Zur Verfassungsmäßigkeit des Kindergeldgesetzes S. 308; Hans-Soldan-Stiftung, Rechtsgutachten Kindergeld S. 9; Maus, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetze, Diss. Freiburg 1962 S. 64; u.a.m. Sondermeinungen bei: Wuermeling, Kindergeld und Sozialreform S. 7 "Umlage"; Eckhardt-Labus, Steuerrecht S. 10 "Zweckabgabe"; Jörg, Parafiskalität S. 62 "parafiskalischer Beitrag"; Hofmann, Familienausgleichskassen S. 41 "Lohn, Umlage"; "Kindergeld ist ein Darlehen. Der Vertrag sieht vor, daß die Darlehenssumme... in Form von monatlichen Tilgungsraten (Beiträgen) im Verlauf des Erwerbslebens an die Kindergeldkasse zurückgezahlt wird." zit.: Schreiber, Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß S. 12, 23

2) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 97

3) vgl.: Schmölders, Finanzpolitik S. 369

hält das Kindergeldgesetz vom 13.11.1955"1).

In den Urteilen des Bundessozialgerichts und des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetzgebung wurde auch der Rechtscharakter der Beiträge zu den Familienlastenausgleichskassen angeschnitten, jedoch in nur wenigen Zeilen erörtert. Die Rechtsprechung hat ihre Auffassung mit dem eigenartigen "gerade noch" - Sozialversicherungscharakter des Familienlastenausgleichs begründet, und zwar wie folgt:

"Die Beitragsregelung des Kindergeldgesetzes weist zwar 'einige einer Steuer verwandte Züge auf' (BVerfGE 4, S. 13). Aber der wahre Rechtscharakter dieses Gesetzes ist, wie oben eingehend dargelegt, ein wesentlich anderer, so daß sich eine weitere Erörterung erübrigt"2).

"Soweit sie (gemeint: ist die Verfassungsbeschwerde) darauf gestützt wird, daß die 'Beiträge' zur Finanzierung der Kindergeldleistungen der Familienausgleichskassen eine - unzulässige - Steuer im Sinne von Art. 105 ff GG seien, ist sie unbegründet. Wie noch nachgewiesen werden wird, war der Gesetzgeber zur Wahl der Form der Sozialversicherung berechtigt; es handelt sich also um sozialversicherungsrechtliche Beiträge, die dementsprechend auch nicht von einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft erhoben werden"3).

Auch in den verschiedenen Urteilen der Sozialgerichte4) wurden die Beiträge zu den Familienausgleichskassen nicht als Steuern klassifiziert.

2. Untersuchung des Versicherungscharakters der Familienlastenausgleichseinrichtungen

Über die Frage, ob die Familienlastenausgleichseinrichtungen des Kindergeldrechts unter den Begriff der Sozialversicherung in den Kompetenzvorschriften des Art. 74 Nr. 12 GG subsumiert werden können, wurde im Schrifttum heftig diskutiert und die Problematik schließlich auch vom Bundesverfassungsgericht entschieden.

1) zit.: Meilicke, Steuersenkung S. 482; ders., Steuerrecht zit. S. 9, 44

"Zweifelhaft ist, ob die Kindergeldbeiträge nicht zum Begriff der Steuer im Sinne des § 1 (1) AO gerechnet werden müßten... Das Bundesverfassungsgericht hat m.E. zu Unrecht den Charakter einer Steuer verneint."; ähnlich setzt Weber, Das BVerfG und die Steuerordnung S. 458 das Wort Beiträge im Zusammenhang mit den Familienausgleichskassen in Anführungszeichen ("Beiträge").

Für Steuer auch noch: v. Heukelum, Warum staatliche Kinderbeihilfen S. 12 "Sondersteuer"; Bund der Steuerzahler, Kindergeld, Einzeldarstellung Nr. 46 S. 12, 29

"Sonderabgabe, Sondersteuer, Lohnsummensteuer"

2) zit.: BSG, U.v. 19. Dez. 1957 BSG 1958 S. 338 BSG 6, S. 229

3) zit.: BVerfG, U.v. 10. Mai 1960 BG 1960 S. 331 BVerfGE 11, S. 110

4) vgl.: SG Hamburg, U.v. 1. Juni 1956 SG 1956 zit. S. 365

"Die Beitragspflicht ist auch keine Steuerpflicht im Sinne von Art. 105 GG, weil die Beiträge nicht wie Steuern von einer Gebietskörperschaft, sondern von Selbstverwaltungsorganen erhoben werden."; SG Karlsruhe, U.v. 14. Mai 1957 FamRZ S 381; OVG Lüneburg, U.v. 9. Dez. 1959 OVG 15, S. 370; u.a.

a) Die Auffassungen der Literatur

Die Mehrzahl der Autoren war sich darin einig, daß die Familienausgleichskassen keine Versicherungen im Rechtsinne seien und auch nicht unter den klassischen Begriff der Sozialversicherung subsumiert werden könnten¹⁾, sondern eine Maßnahme besonderer Art sei, weil es am versicherungsimmanenten Risiko (Gefahr) fehle. Durch die Familienlastenausgleichseinrichtungen erfolge, wie es Schieckel ausdrückte, keine Versicherung "für den Fall des Kinderkriegs"²⁾.

Die Indienststellung der Berufsgenossenschaften als Träger der Familienausgleichskassen sei aus organisatorisch-technischen Gründen erfolgt, weshalb diese formale Verknüpfung die Leistungen nach dem Kindergeldgesetz nicht zu solchen der Sozialversicherung mache. Es erscheine zwar diskutabel, ob der Begriff der Sozialversicherung wandelbar sei, aber hier könne auch die weitgehendste Auslegung nicht helfen³⁾. "Die Regelung des KGG entbehrt jedes versicherungsrechtlichen Charakters"⁴⁾.

Dementsprechend wurde das Kindergeld von der Literatur, aber auch von der Rechtsprechung, durchweg nicht als eine Versicherungsleistung bezeichnet.

So führte der Bundesgerichtshof aus, ohne jedoch tiefer in die Problematik einzusteigen, daß das Kindergeld als eine Art zusätzlicher Lohn anzusehen sei und verwies darauf, daß das Kindergeld seine Grundlage weder in der staatlichen Fürsorge noch in der Sozialversicherung, sondern in dem Arbeitsverhältnis habe, in dem der Erwerbstätige stehe⁵⁾. Diese Auffassung wurde in der Literatur und auch vom Bundessozial- und Bundesverfassungsgericht

1) vgl.: Lauterbach-Wickenhagen, Die Kindergeldgesetzgebung S. 6; Wickenhagen-Krebs, Das Bundeskindergeldgesetz Anm. 16 zu § 1; aber: "Die Einordnung hat, nachdem das Bundesverfassungsgericht die grundsätzlichen Fragen der Gesetzgebungsbefugnisse geklärt hat, keine praktische Bedeutung mehr."; Eckert, Bundeskindergeldgesetz Teil 6 S. 6 "Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts wäre das KGKG, das das Zweitkindergeld durch die Bundesanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung auszahlen ließ und nunmehr die gesamte Kindergeldgewährung durch das BKGG, ... das Kindergeld ein Bestandteil der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung geworden, eine Folgerung, die weder von der Regierung noch vom Gesetzgeber vertreten wird."; Sievers, Kindergesetzgebung S. 443; Schnitzler, Kindergeldgesetzgebung S. 713; Nahnsen, Kindergeld als Mittel der Familienpolitik S. 261 ff; Jäger, Sozialversicherungsrecht S. 27; Sozialenquete S. 307; Liefmann-Keil, Sozialpolitik S. 146; v. Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem S. 13; Mugglin, Sind Familienzulagen Sozialversicherungsleistungen S. 297; Schäfer, Kindergeldgesetzgebung S. 354; Hans-Soldan-Stiftung, Rechtsgutachten Kindergeld S. 8 (m.w.H.); v. Mangoldt-Klein, Bonner Grundgesetz Anm. XV i zu Art. 74; Meilicke, Steuersenkung S. 482; Schieckel, Kindergeldgesetz S. 8; u.a.m.

SG Hamburg, U.v. 1. Juni 1956 BB 1956 S. 819

BGH, U.v. 2. Juni 1961 NJW 1961 S. 1573

2) zit.: Schieckel, Kindergeldgesetz S. 8

3) vgl.: Sievers, Kindergeldgesetzgebung und Grundgesetz S. 443

4) zit.: Sievers, Kindergeldgesetzgebung und Grundgesetz S. 443

5) vgl.: BGH, U.v. 2. Juni 1961 NJW 1961 S. 1574
gl.Mg.: SG Karlsruhe, U.v. 14. Mai 1957 FamRZ 1957 S. 381

Ludwig, Kinderzulagen in aller Welt S. 73

abgelehnt, welche überwiegend den öffentlich-rechtlichen Charakter betonen und das Kindergeld als eine neuartige staatliche Sozialleistung für einen neuen Lebens Sachverhalt einordneten¹⁾).

Sievers u.a. meinen, daß das Kindergeld wegen der Nichtberücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse im Einzelfalle keinen Fürsorgecharakter trage, sondern als Versorgungsleistung ausgestaltet sei²⁾. Ähnlich ist auch die Meinung von Schieckel, zumal sich auch das Bundesministerium für Familienfragen und eine Reihe weiterer Autoren gegen die Einstufung des Kindergeldes als Fürsorge aussprachen³⁾. Friederichs dagegen führt aus, daß das Kindergeldsystem als "Neuer Tatbestand" fürsorglichen Charakter trage⁴⁾, während eine Reihe anderer Autoren lediglich von einer öffentlich-rechtlichen Leistung sprechen und sich eines weiteren Kommentars enthalten⁵⁾.

Demgegenüber betonen Friederichs u.a. Autoren⁶⁾, daß die Kindergeldgesetzgebung der Kompetenznorm "Sozialversicherung" durchaus zugerechnet werden könne. Zum Wesen der Sozialversicherung gehöre es, daß ihre Leistungen auf Beiträgen der Versicherten

- 1) vgl.: BSG, U.v. 19. Dez. 1957 BG 1958 S. 336
BVerfG, B.v. 11. Juli 1967 BVerfGE 22, S. 169

ähnlich; Andres, Das Bundeskindergeldgesetz S. 278; Wickenhagen-Krebs, Das Bundeskindergeldgesetz Anm. 16 zu § 1

- 2) vgl.: Sievers, Kindergeldgesetzgebung und Grundgesetz S. 442; Schieckel, Deutsche Sozialpolitik S. 167; Wolff, Verwaltungsrecht III S. 182

- 3) vgl.: Schnitzler, Kindergeldgesetzgebung S. 712

Worum es geht, ist also nicht Fürsorge, sondern - grundsätzlich ohne Inanspruchnahme zusätzlicher Mittel des Staates - gerechtere Verteilung der Kosten für die nächste Generation." zit.: Wuermeling, Der Familienlastenausgleich, Eine Denkschrift des Bundesministers für Familienfragen S. 1

- 4) vgl.: Friederichs, Kindergeldgesetzgebung S. 1025

- 5) vgl.: Lauterbach-Wickenhagen, Die Kindergeldgesetzgebung Anm. 2 zu § 1; Wirmig-Meier, Kindergeld-Handbuch Anm. 2 zu § 1; Krebs, Das Bundeskindergeldgesetz S. 341 ff; Maus, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetze, Diss. Freiburg 1962; u.a.

- 6) vgl.: Friederichs, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetzgebung S. 1026; Andres, Das Bundeskindergeldgesetz S. 279; Möller, Gemeinsame Grundbegriffe der Sozialversicherung und Privatversicherung zit. S. 136; aber: "Da das Kindergeld für zweite Kinder der Bund trägt, liegt insoweit keine Versicherung vor". Achinger-Höffner-Muthesius-Neundörfer, Neuordnung der sozialen Leistungen S. 126;

Wannagat, Lehrbuch S. 20 f; Bogs, Die Entwicklung des Begriffs der Sozialversicherung S. 45, welcher jedoch das Kindergeld für dritte (und weitere) Kinder als durchaus "versicherungähnlich" bezeichnet, das Zweitkindergeld jedoch zu den Versorgungsleistungen des Staates rechnet, weil es aus Steuermitteln finanziert wurde. vgl. Bogs, Sozialversicherung Sp. 4968; Hofmann, Familienausgleichskassen zit. S. 102 "Zweifellos sind die Ausgleichskassen in Frankreich wie in Deutschland versicherungähnliche Einrichtungen, denn es handelt sich bei ihnen allein darum, ein bestimmtes Risiko von einzelnen Menschen auf die Gesamtheit einer gewissen Vielheit zu verteilen." zit.: Hofmann, Familienausgleichskassen S. 102; Maus kommt in seiner Dissertation über die Kindergeldgesetzgebung zu einem dualistischen Ergebnis, daß nämlich die Kinderregelung sowohl den Tatbestand des verfassungsrechtlichen Fürsorgebegriffs als auch den der Sozialversicherung erfülle, wodurch der den in der Literatur bestehenden Kompetenzstreit nicht löst, sondern eher unterstreicht. vgl. Maus, Kindergeldgesetze S. 74 ff; Steinwender, Das Kindergeld S. 6; Schreiber, Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß, Kindergeld sei "Analogon zur Altersrente" S. 12, 23, 30

bzw. der Unternehmer beruhe und durch ihre Leistungen der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz vorgebeugt werden solle.

In den so verstandenen Begriff der Sozialversicherung füge sich die Kindergeldgesetzgebung organisch ein. Selbst wenn man bei der Einordnung der Kindergeldgesetzgebung den herkömmlichen Sozialversicherungsbegriff als zu eng ablehne, würde das Ergebnis davon nicht berührt. "Denn dann kann unter dem bestimmenden Einfluß der Sozialstaatsklausel der Kindergeldgesetzgebung wegen der nachträglichen Sinnveränderung des Begriffs Sozialversicherung in Art. 74 Nr. 12 GG ein fester Platz eingeräumt werden"¹⁾.

b) Die Auffassung des Bundessozial- und Bundesverfassungsgerichts

Das Bundessozialgericht führt in seiner Entscheidung²⁾ zunächst aus, daß das Kindergeld zwar nicht unter den verwaltungsrechtlichen Fürsorgebegriff i.e.S. gerechnet werden könne, daß jedoch der verfassungsrechtliche Fürsorgebegriff in Art. 74 Nr. 7 GG weiter gehe, wobei sich das Gericht ausführlich mit den verschiedenen Fürsorgebegriffen bzw. -meinungen beschäftigt.

Als verfassungsrechtliche Fürsorge i.S. des Art. 74 Nr. 7 GG müsse deshalb eine durch Gesetz verordnete und geordnete allgemein fürsorgerischen Zwecken dienende Maßnahme verstanden werden, ohne daß im Einzelfall unmittelbar ein Gefährdungstatbestand vorzuliegen brauche und auch die Herkunft der Mittel nicht von Bedeutung sei. "Nach alledem ist der Senat der Auffassung, daß die KGG unmittelbar zum Aufgabengebiet der öffentlichen Fürsorge im weiteren - verfassungsrechtlichen - Sinne gehört"³⁾.

Nach Auffassung des Bundessozialgerichts paßt die Kindergeldgewährung der Familienlastenausgleichseinrichtungen aber auch unter den Begriff der Sozialversicherung. Wie bei jeder sozialen Versicherung seien auch bei der jetzigen Regelung des Kindergeldrechts Leistungsempfänger, Beitragspflichtige und ein Finanzträger vorgesehen, weshalb es nichts ausmache, daß sich der Kreis der Leistungsempfänger und der Beitragspflichtigen nicht decke. Dies sei bei der Sozialversicherung sehr häufig der Fall (Hinweis auf Unfallversicherung), so daß die Heranziehung der Unternehmer zur Beitragspflicht nach dem Kindergeldgesetz keine Ausnahmeregelung bedeute.

Der Abstreitung des sozialen Versicherungscharakters der Familienlastenausgleichseinrichtungen könne nicht gefolgt werden. Jede Sparte der Sozialversicherung habe ihren eigenen Aufgabenbereich und könne nach Bogs⁴⁾ in Übereinstimmung mit Manes "als 'gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit' verstanden werden"⁵⁾.

1) zit.: Friederichs, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetzgebung S. 1026, demonstriert hier in beispielhafter Weise, wie man die Sozialstaatsklausel nicht anwenden darf, nämlich zur Erklärung von systematischen Begriffen.

2) vgl.: BSG, U.v. 19. Dez. 1957 BSGE 6, S. 213 ff BSG, 1958 S. 334 ff

3) zit.: BSG, U.v. 19. Dez. 1957 BSG, 1958 S. 337

4) Wobei zu bemerken ist, daß Bogs sowohl die Auffassung von Manes, als auch den Versicherungscharakter der Sozialversicherung als solchen ablehnt und in dieser ein sozialpolitisches Instrument eigener Art sehen möchte.

5) zit.: BSG, U.v. 19. Dez. 1957 BSG, 1958 S. 337

Die Kindergeldgesetzgebung erfülle die Manes'sche Versicherungsdefinition, weshalb die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auch unbedenklich auf Art. 74 Nr. 12 "Sozialversicherung" gestützt werden könne, während die Steuerkompetenzen der Art. 105 ff GG auszuschließen seien.

Das Bundesverfassungsgericht schloß sich in seiner Entscheidung¹⁾ dem Bundessozialgericht hinsichtlich der Wesensidentität des Kindergeldrechts mit derjenigen der Sozialversicherung an, ohne jedoch auf die Fürsorgefrage näher einzugehen.

Der Art. 74 Nr. 12 GG verstehe unter Sozialversicherung als verfassungsrechtlichen Gattungsbegriff alles, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstelle, sei jedoch weder mit dem Begriff der "sozialen Sicherheit" noch mit dem Begriff der klassischen Sozialversicherung gleichzusetzen. Die Kompetenznorm des Art. 74 Art. 12 GG ermögliche die Einbeziehung neuer Lebenssachverhalte über die vier klassischen Sozialversicherungszweige hinaus, in das Gesamtsystem "Sozialversicherung", wenn die neuen Sozialleistungen in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Bewältigung ihrer Durchführung, dem Bild entsprächen, das durch die klassische Sozialversicherung geprägt sei.

Nach eingehenden Ausführungen über die organisatorischen und sozialpolitischen Gemeinsamkeiten der klassischen Sozialversicherung mit den Familienlastenausgleichskassen (wirtschaftliche Existenzsicherung, Fürsorge, selbständige, rechtsfähige Versicherungsträger, Heranziehung der Arbeitgeber aufgrund "eines" Fürsorgeprinzips zur Beitragsleistung) kommt das Gericht zu der Überzeugung: "In dieses Bild der modernen Sozialversicherung läßt sich das System des KGG nach einordnen"²⁾.

Der Einwand der Beschwerdeführer, es fehle den Familienlastenausgleichskassen am individuellen Risiko, ohne das eine Versicherung nicht denkbar wäre, gehe fehl, weil die Sozialversicherung nicht vom Risikobegriff der Privatversicherung ausgehe; sie enthalte seit jeher ein Stück staatlicher Fürsorge, welches beim Kindergeld im Vordergrund stehe. Ob es im vorliegenden Falle verfassungsrechtlich zulässig gewesen sei, Selbständigen allein die Lasten des Kindergeldes aufzuerlegen, sei eine Frage der noch zu erörternden rechtmäßigen Abgrenzung der Beitragspflicht, berühre aber nicht den Wesenscharakter des KGG als Sozialversicherungsgesetz, weil auch in der sozialen Unfallversicherung allein die Unternehmer zur Finanzierung derselben herangezogen werden³⁾.

c) Kleine Kritik der Rechtsprechung

Das Bundessozialgericht arbeitet in seinem Urteil, abgesehen von der Frage, was Fürsorge nun wirklich ist⁴⁾, bei der Einordnung der Familienlastenausgleichseinrichtungen unter den Begriff der Sozialversicherung mit einer Versicherungsdefinition, nämlich der von Manes, welche weder dem Wesen der reinen idealtypischen Versicherung noch derjenigen der Sozialversicherung gerecht wird. Unter die Versicherungsdefinition von Manes läßt sich auch eine Frachtausgleichskasse subsumieren.

1) vgl.: BVerfG, U.v. 10. Mai 1960 BVerfGE 11, S. 105 ff BG 1960 S. 330 ff
vgl. auch: BVerfGE 22, S. 28 ff, 163 ff

2) zit.: BVerfG, U.v. 10. Mai 1960 BG 1960 S. 332

3) vgl.: BVerfG, U.v. 10. Mai 1960 BG 1960 S. 332

4) vgl. hierzu noch die kurze Anmerkung auf Seite 362

Außerdem fehlt den beiden Gerichten die fundamentale Erkenntnis über den finanzsystematischen Standort der Sozialversicherung. Die organisatorische Gleichheit der Familienlastenausgleichskassen mit der Sozialversicherung macht diese noch lange nicht zu einem Bestandteil der klassischen Sozialversicherung, sonst müßte man alle Ausgleichseinrichtungen i.e.S. zur Sozialversicherung rechnen. Das Bundessozial- und Bundesverfassungsgericht hätten, ohne ständiges Schielen nach der gewünschten Gesetzgebungskompetenz, zunächst untersuchen müssen, was die Familienlastenausgleichskassen rein systematisch und tatbestandsmäßig waren. Die beiden Gerichte hätten dann, sofern sie gewußt hätten, daß bereits die Sozialversicherung eine rechtliche Mischung aus der idealtypischen Versicherung und der idealtypischen Ausgleichseinrichtung i.e.S. ist, zu der Überzeugung gelangen müssen, daß die Familienlastenausgleichsrichtungen weder echte Versicherungen, noch Mischungen mit echten Versicherungen waren, sondern echte Ausgleichseinrichtungen i.e.S. gewesen sind, welche zwischen zwei verschiedenen Gruppen von Bürgern einen sozial erwünschten finanziellen Ausgleich herbeiführten.

Die Familienlastenausgleichskassen waren ihrer rechtlich, tatbestandsmäßigen Konstruktion und auch nach ihrem wirtschaftlichen Kern, auf den das Bundesverfassungsgericht so großen Wert legt, nie und nimmer Versicherungen, weil bei ihnen weder ein Versicherungsverprechen zur Deckung eines Eventualbedarfs geleistet wurde, noch die Leistungspflicht von einem ungewissen, unerwünschten schädigenden Ereignis (Versicherungsfall) abhängig gemacht wurde.

Noch unsystematischer und verschleiender als die Beweisführung des Bundessozialgerichts ist diejenige des Bundesverfassungsgerichts, welches mit einem klassischen Sozialversicherungsbegriff, den die Kindergeldgesetzgebung nicht erfülle, und einem verfassungsrechtlichen Sozialversicherungsbegriff, den diese erfülle, arbeitet, und daneben noch die Begriffe der Fürsorge, welchen die Kindergeldgesetzgebung erfülle, und den der sozialen Sicherheit welchen das Gericht strikt ablehnt, in die Beweisführung einbringt.

Die Abgrenzung zwischen dem verfassungsrechtlichen und klassischen Begriff der Sozialversicherung wird vom Gericht formaljuristisch und politisch vorgenommen. Wenn das Bundesverfassungsgericht nämlich ausführt, daß die Familienausgleichskasse organisatorisch wie die klassische Sozialversicherung aufgebaut sei, so übersieht es, daß jede Versicherung organisatorisch eine Ausgleichseinrichtung ist, nämlich auf dem Verkopplungsprinzip von Einnahmen und Leistungen nebst Zweckbindung und Sonderfonds aufbaut, daß aber tatbestandsmäßig und finanzrechtssystematisch eine Versicherung und eine Ausgleichseinrichtung i.e.S. sich sehr wohl unterscheiden lassen.

Die Tatsache, daß die Sozialversicherung selbst zu mehr als 50 % von ausgleichsrechtlichen Elementen beherrscht ist (Arbeitgeberbeiträge, Zuschüsse des Staates) darf nicht dazu verleiten, alle sozialpolitisch-motivierten Ausgleichseinrichtungen i.e.S. zur Sozialversicherung zu rechnen, zumal der Begriff der Sozialversicherung überhaupt kein Rechtsbegriff ist.

Wenn das Bundesverfassungsgericht ausführt, die Kindergeldgesetzgebung diene wie die Sozialversicherung und die Fürsorge der sozialen Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger, so wiederholt es den von ihm bereits in seiner ordnungspolitischen Steuerrechtsprechung gemachten Fehler, den ordnungspolitischen Zweck einer Sache bzw. eines Instruments mit der Sache/Instrument selbst oder gar mit einem ähnlich aufgebauten Instrument mit gleicher Zwecksetzung zu identifizieren, anstatt sich intensiv mit den zweckunabhängigen, ordnungs-

politisch indifferenten Rechtstatbeständen zu befassen, weshalb dann der mögliche Steuertatbestand mit der "Unheilsformel" - "es könne dahingestellt bleiben" - ausklammert wird¹⁾).

d) Stellungnahme zum Rechtscharakter der "Beiträge" zu den Familienlastenausgleichskassen

Bei der finanzsystematischen Einordnung der sogen. Beiträge bzw. Umlagen der Kindergeldausgleichskassen ist zunächst unabhängig von der Kompetenzfrage zu prüfen, was für ein Finanzgrundtatbestand bzw. welches finanzpolitisches Instrument vorliegt, zumal die ordnungspolitischen Motive zweitrangig sind.

Dabei hat es sich bereits aus der Darstellung und Kritik der Literaturmeinungen und der Rechtsprechung ergeben, daß die Familienlastenausgleichseinrichtungen der Kindergeldgesetzgebung keine Versicherungen waren, weil ihnen dafür elementare Tatbestandsmerkmale fehlten (Versicherungsversprechen, Versicherungsfall), sondern sozialpolitisch motivierte Ausgleichseinrichtungen i.e.S. gewesen sind, die deshalb nicht mit versicherungsrechtlichen Beiträgen, sondern mit fiskalischen Ausgleichsabgaben finanziert wurden, deren Rechtscharakter bislang offen ist²⁾, zumal es einen sozialversicherungsrechtlichen Beitragsbegriff wie ihn die Rechtsprechung benützt, nicht gibt.

Da die abgabepflichtigen Unternehmer von der Kindergeldregelung keine wirtschaftlichen bzw. vermögenswirksamen Vorteile hatten bzw. Leistungen erhielten, was unbestritten ist, da es bei der Klassifizierung einer öffentlichen Abgabe nicht auf den Organisationstyp des öffentlichen Gemeinwesens, sondern nur auf dessen Rechtsfähigkeit ankommt³⁾, wobei die Familienausgleichskassen Körperschaften des öffentlichen Rechts gewesen sind (vgl. § 15 Abs. 1 KGG),

da die Ausgleichsabgaben der Familienausgleichskassen ausschließl. den sogen. Finanzaufbringungszweck verfolgten,

da die Beiträge des § 9 KGG ihrem wirtschaftlichen Kern entsprechend als Steuern anzusehen waren,

und da diese Beiträge außerdem noch alle gesetzlichen Bestandteile der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO erfüllen,

waren diese "Beiträge bzw. Umlagen" des Kindergeldgesetzes von 1955 bis 1964 Steuern

-
- 1) "Ganz überzeugend erscheinen die Gründe des Urteils des BVerfG nicht." zit.: Eckert, Bundeskindergeldgesetz, Teil 1, S. 8;
"Dem Urteil ist in allen Punkten zuzustimmen" zit.: Wickenhagen, Zum Urteil des BVerfG über die Kindergeldgesetzgebung, BG 1960 S. 327
 - 2) Beim Kindergeld selbst handelt es sich deshalb weder um eine echte Versicherungsleistung, noch um eine Fürsorge-, Versorgungs-, Subventions- oder Sozialleistung besonderer Art, sondern um ein sozialpolitisch motiviertes, öffentlich-rechtliches Geschenk, nämlich um eine freiwillige, endgültig gewährte, unentgeltliche, nicht entschädigende Geldleistung an eine Person des privaten Rechts zum Zwecke der Bereicherung des Empfängers, ohne daß zur Erlangung der Schenkungsleistung ein ordnungszweckkonformes Handeln, Dulden oder Unterlassen notwendig gewesen war.
 - 3) vgl. die Ausführungen zum Tatbestandsmerkmal "öffentliches Gemeinwesen" auf Seite 101 ff

im Sinne der Reichsabgabenordnung und des Grundgesetzes, auch wenn dies nur von einer Minderheit des Schrifttums erkannt wurde.

Weil nun die Bemessungsgrundlage dieser Beiträge entweder die Kopfzahl der Belegschaft oder die Lohnsumme der Mitarbeiter gewesen waren, handelte es sich bei diesen Ausgleichsabgaben teils um Kopfsteuern, solche jedoch nicht im Sinne einer Personalsteuer, sondern im Sinne einer Real- bzw. Objektsteuer, weil nicht der besteuerte Kopf, sondern die Unternehmer wegen ihrer Arbeitskräfte abgabepflichtig waren, teils um eine Lohnsummensteuer, welche ebenfalls zu den Realsteuern zu rechnen ist.

e) Die Kompetenzfrage

Dieses Ergebnis wirft jedoch erhebliche verfassungsrechtliche Probleme auf, die hier nur äußerst knapp behandelt werden können. Es fragt sich, ob sozialpolitisch motivierte Ausgleichseinrichtungen i.e.S. und steuerliche Ausgleichsabgaben, insbesondere auch die steuerlichen Arbeitgeberbeiträge zur klassischen Sozialversicherung, noch unter die Kompetenznorm Sozialversicherung in Art. 74 Nr. 12 GG subsumiert werden können und in welchem Verhältnis die Kompetenznorm Sozialversicherung zur derjenigen der Fürsorge steht (Art. 74 Nr. 7 GG), wenn selbst das Bundesverfassungsgericht ausführt, daß die Sozialversicherung Fürsorge leiste¹⁾.

Der Diskussionsstand um den Kompetenzstreit der Sozialversicherung und der Fürsorge ist nach Ansicht der Hauptmeinungen²⁾ der, daß

- der Begriff der Sozialversicherung im klassischen Sinne auszulegen sei³⁾,
- der Begriff der Sozialversicherung in einem erweiterten, verfassungsrechtlichen Sinne auszulegen sei⁴⁾,
- der Begriff der Sozialversicherung generell durch den Begriff der "sozialen Sicherheit" zu ersetzen sei. Diese Meinung ist von der bis heute nicht gelungenen finanzsystematischen Einordnung der Sozialversicherung geprägt⁵⁾,

1) Die Abgrenzung von Versicherung, Fürsorge und Versorgung ist in der Literatur ungelöst. Eine Abgrenzbarkeit wird häufig zu Recht bestritten. "Der Vergleich der drei hier behandelten Prinzipien zeigt weiter, daß nicht überall und durchweg eine strenge Scheidung dieser Prinzipien vorliegt." zit.: Quante, Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge S. 234; ausführlich auch: Naef, Das Versicherungsverhältnis in der Sozialversicherung S. 2 ff; Bogs, Rechtsnatur der Versorgungseinrichtungen freier Berufe S. 35 ff; Sozialenquete S. 62

2) vgl. ausführlich bei: Wannagat, Lehrbuch S. 20; Maus, Zur Verfassungsmäßigkeit der Kindergeldgesetze S. 66 ff; v. Mangoldt-Klein, Bonner Grundgesetz Anm. zu Art. 74 GG

3) so: Hamann, Das Grundgesetz Anm. B 23 zu Art. 74 GG (m.w.H.) und die auf Seite 355 Anm. 1 zitierten Autoren

4) vgl.: BVerfG, U.v. 10. Mai 1960 BG 1960 S. 331
Wannagat, Lehrbuch S. 20 ff (m.w.H.) und die auf Seite 356 Anm. 6 zitierten Autoren.

5) "Die Ausweitung der Sozialversicherung zur Sozialen Sicherheit basiert weitgehend auf der Theorie des 1942 bekannt gewordenen Beveridge-Planes." zit.: Jörg, Parafiskalität S. 53 (m.w.H.);

"Der Begriff der Sozialversicherung ist international gesehen weitgehend durch den Begriff der sozialen Sicherheit oder sozialen Sicherung ersetzt worden." zit.: Brackmann,

- es einen Fürsorgebegriff im engeren, verwaltungsrechtlichen Sinne gebe, welcher auf die Bedürftigkeit der Fürsorgeempfänger abstelle¹⁾,
- und es einen verfassungsrechtlichen, weiteren Fürsorgebegriff gebe, welcher nicht auf die Bedürftigkeit, sondern auf dem Fürsorgerischen Zweck der betreffenden Sozialleistung gründe, wenn auch die Abgrenzung zwischen Fürsorge und Sozialversicherungsleistungen generell betrachtet, offen ist.

f) Stellungnahme²⁾

Der Streit um die Auslegung der sozialpolitisch relevanten Kompetenznormen ist dann müßig, wenn man sich über folgende Zusammenhänge zwischen den tatbestandsmäßig definierten Instrumenten bzw. Mitteln der Politik, ihrer ordnungspolitischen Motivation und Zwecksetzung und dem Ordnungsbereich, in dem das Mittel eingesetzt wird, klar wird.

So hat der Staat zum einen verschiedene idealtypische Instrumente in seiner Verfügungsgewalt um Politik zu machen, wie z.B. die Steuern, die Subventionen, die Kulanzentschädigung, die idealtypische Versicherung, die idealtypische Ausgleichseinrichtung i.e.S. und schließlich neben anderen Mitteln auch das öffentlich-rechtliche Geschenk³⁾, welches die eigentliche Leistung der sogen. Fürsorge im verwaltungsrechtlichen Sinne darstellt.

Handbuch der Sozialversicherung I S. 80 b;

vgl. auch noch: Weisser, Soziale Sicherheit S. 396 ff (m.w.H.); Achinger, Soziale Sicherheit S. 9 ff (m.w.H.); Schwinger, Vom nationalen zum internationalen und übernationalen Recht der Sozialversicherung, Diss. Mainz 1964 S. 80 f; u.a.m.

- 1) so die h.L.: Muthesius, Fürsorgerecht S. 4; Wolff, Verwaltungsrecht III S. 145, 186; Jäger, Sozialversicherungsrecht S. 22; Flamm, Die Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung S. 100; u.a.m.

BVerfGE 11, S. 112; 9, S. 36; BSGE 6, S. 217 ff; BVerwGE 19, S. 94

- 2) Die hier dargestellte Stellungnahme wurde in einer universitätsinternen Abhandlung ausführlicher bewiesen.
- 3) Die Fürsorgeleistungen i.e.S. sind systematisch betrachtet öffentlich-rechtliche, sozialpolitisch motivierte Geschenke, nämlich endgültig gewährte, unentgeltliche, nicht entschädigende Geld- und/oder vermögenswirksame Naturalleistungen an eine Person des privaten Rechts zum Zwecke der Bereicherung des Empfängers. Oder um es mit einfacheren Worten zu sagen, wenn die Fürsorgeleistungen der Personen des privaten Rechts rechtlich als Geschenke im Sinne des § 516 BGB anzusehen sind (z.B. Fürsorgeleistungen der Klöster im Mittelalter), warum sollen dann die "verstaatlichten" Fürsorgeleistungen der öffentlich-rechtlichen Personen, nicht öffentlich-rechtliche Geschenke sein.

Wenn die herrschende Lehre behauptet, das eigentliche und konstitutive Merkmal des Fürsorgebegriffs i.e.S. sei die Bedürftigkeit des Empfängers, so liegt hier ein Begriffsirrtum vor. Die sogen. Bedürftigkeit beinhaltet ein normatives Prinzip der Leistungsgewährung überhaupt, nämlich die Frage, an wen Geschenke geleistet werden dürfen, nämlich an diejenigen, die bedürftig sind, erklärt jedoch in keinsten Weise, was im Rahmen der sogen. Fürsorge geleistet wird. Genauso wie im Steuerrecht das normative Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit herrscht, wird im Bereich der öffentlich-rechtlichen Schenkungen bzw. Fürsorge i.e.S. die

Diese verschiedenen Instrumente sind ordnungspolitisch betrachtet, zweck-indifferent, d.h. der Staat kann sie wirtschafts-, kultur-, sport-, etc. und schließlich auch sozialpolitisch motiviert einsetzen, wenn er Ordnung im Ordnungsbereich der Wirtschaft etc., oder in dem der sogen. Sozialen Sicherheit schaffen möchte. Die Summe der Rechtsnormen der sozialpolitisch motivierten und aktualisierten Instrumente des Ordnungsbereichs Soziale Sicherheit, stellt die sogen. Sozialordnung dar ¹⁾.

Dies bedeutet deshalb, daß sich die Begriffe soziale Sicherheit und Fürsorge nicht gegenseitig ausschließen. Der Begriff der Sozialen Sicherheit steht als Bezeichnung für den Ordnungsbereich, in dem der Staat ordnungspolitisch aktiv wird, während die Fürsorge das Motiv bzw. die Zwecksetzung dieser Aktivität ist, was auch dem ethymologischen Sinn bzw. Kern des Wortes Fürsorge entspricht.

In dem Ordnungsbereich der Sozialen Sicherheit kann der Staat mit den verschiedensten Instrumenten aktiv werden, u.a. auch mit sozialpolitisch motivierten idealtypischen Versicherungen und Ausgleichseinrichtungen i.e.S., oder auch mit einer Mischinstitution aus Versicherung und Ausgleichseinrichtung i.e.S., wie sich die Sozialversicherung systematisch betrachtet und zergliedert, darstellt.

Dies bedeutet für die Auslegung des Terminus Sozialversicherung in Art. 74 Nr. 12 GG folgendes:

Eine Unterscheidung zwischen einem finanzrechtlich-tatbestandsmäßigen und klassischen Sozialversicherungsbegriff einerseits und einem verfassungsrechtlichen andererseits, kann es nicht geben, weil bereits die klassische Sozialversicherung keine idealtypische Rechtsinstitution ist, da diese sich bereits aus der idealtypischen Versicherung und der idealtypischen Ausgleichseinrichtung zusammensetzt, und diese Mischinstitution eben sozialpolitisch motiviert wurde.

Ferner kann es einen verfassungsrechtlichen Sozialversicherungsbegriff im Sinne der Rechtsprechung deshalb nicht geben, weil die Sozialversicherung nicht deshalb eine soziale Versicherung ist, weil sie sozialpolitisch motiviert ist, da es auch noch andere Versicherungen gibt, die sozialpolitisch motiviert sind und nicht zur Sozialversicherung gerechnet werden, sondern weil sie tatbestandsmäßig-systematisch betrachtet, vom Sozialausgleichsprinzip beherrscht ist und viele ausgleichsrechtliche Konstruktionselemente enthält.

Insofern läßt sich der Begriff der Sozialversicherung in Art. 74 Nr. 12 GG entweder nur klassisch auslegen oder man behauptet, der Gesetzgeber habe mit der Bezeichnung Sozialversicherung den Ordnungsbereich Soziale Sicherheit, wie z.B. das Recht der Wirtschaft in Nr. 11, allgemein gemeint, und es dann auf die Art des ordnungsschaffenden Mittels nicht ankäme und auch die Kompetenznorm der Fürsorge in Art. 74 Nr. 7 GG überflüssig wäre, weil diese auch unzweifelhaft in den Ordnungsbereich der sozialen Sicherheit fällt.

Um dem Überflüssigwerden der Kompetenznorm Fürsorge vorzubeugen, was vom Verfassungs-

Leistungsgewährung nach dem Prinzip der Leistungsunfähigkeit, nämlich der Bedürftigkeit bestimmt, zumindest sollte es so sein, während das sogen. Gießkannenprinzip bei der Gewährung öffentlicher Geschenke oder Subventionen überhaupt nicht zur Anwendung kommen darf.

"Bedürftigkeit ist nichts Eindeutiges" zit.: BVerfG, B.v. 16.12.1958 BVerfGE 9, S. 36; siehe auch: Krüger, Einschränkungen des Individualprinzips im Bundessozialhilfegesetz, Diss. Würzburg 1965

- 1) Im Prinzip übereinstimmend: Zum Verständnis der Leitbegriffe Sozialordnung - Soziale Sicherheit - Soziale Strukturpolitik, Vorwort der Herausgeber, in: Die Sozialordnung der Gegenwart Bd. 8, 1969 S. 5 ff

gesetzgeber sicher nicht beabsichtigt worden war¹⁾, sollte deshalb der Sozialversicherungsbegriff in Art. 74 Nr. 12 GG weiterhin klassisch ausgelegt werden, während alle anderen ordnungspolitisch möglichen Leistungen und Entscheidungen (z.B. Jugendschutzgesetz) im Ordnungsbereich der sozialen Sicherheit damit zwangsläufig unter den Begriff der Fürsorge zu subsumieren sind, welcher dann das eigentliche Recht der sozialen Sicherheit, welches dem ethischen Gedanken der Fürsorge entspringt, beherbergt²⁾, und legis generalis zur Kompetenznorm der Sozialversicherung in Art. 74 Nr. 12 GG ist.

Eines darf man jedoch nicht übersehen. Wie man den Begriff der Fürsorge, Sozialversicherung und sozialen Sicherheit auch wenden mag, eine Kompetenz zur Erhebung von Steuern, insbesondere zur Erhebung von Arbeitgeberbeiträgen aller Art, läßt sich aus den Grundgesetznormen des Art. 74 nicht ableiten, da die Regelungen des Art. 105 ff GG wiederum legis specialis zu den allgemeinen Kompetenzregelungen der Art. 70 ff GG sind.

XV. Der Rechtscharakter der Lohnfortzahlungsregelungen, der Mutterschaftshilfe und des Urlaubsgeldes, im besonderen dargestellt am Beispiel der Lohnfortzahlung

1. Literatur und Rechtsprechung

Diese gesetzlich geregelten Geldleistungsverpflichtungen der sogen. Arbeitgeber sind zwar in der Literatur und der Rechtsprechung kaum umstritten, obwohl sie unterschiedlich systematisiert bzw. klassifiziert werden; sie werden entweder als

a) privatrechtliches Entgelt, insbesondere als Lohn³⁾

1) "Bei dieser Auslegung müßten nämlich alle gesetzlichen Regelungen des Bundes, die in den Bereich der sozialen Sicherheit fallen, von seiner Gesetzeszuständigkeit erfaßt werden." Dieses Ergebnis sei aber mit Wortlaut und Sinn des Art. 74 Nr. 12 unvereinbar. zit.: Wannagat, Lehrbuch S. 20; ähnlich: BVerfG, U.v. 10. Mai 1960 BG 1960 S. 331 u.a.

2) so auch: Wolff, Verwaltungsrecht III zit. S. 145 "Der Ausdruck 'soziale Sicherung' ... entspricht dem vom BSG zu Art. 74 Nr. 7 GG entwickelten verfassungsrechtlichen Begriff der öffentlichen Fürsorge."

3) so: Nikisch, Arbeitsrecht I S. 542 "Da der Lohn nicht ausschließlich Gegenleistung für die Dienste des Arbeitnehmers ist, sondern auch Unterhaltselemente enthält, ist es nicht gerechtfertigt, das Urlaubsgeld begrifflich vom Lohn zu unterscheiden." (Anm.: Solche Meinungsäußerungen sind zwar weit verbreitet, jedoch logisch nicht haltbar, da der Lohn bereits dem Unterhalt der Lohnempfänger dient, kann das Urlaubsgeld nicht nochmals Unterhaltselement im Lohn sein, abgesehen davon, daß hier wieder einmal wegen des Zwecks einer Geldleistungspflicht der eigentliche Tatbestand übersehen wird).

Becker, Von der Sozialpolitik zur Sozialreform S. 97; Liefmann-Keil, Sozialpolitik S. 176, 296 "Arbeitseinkommen"; Bethusy-Huc, Mutterschutzgesetz S. 156 "Arbeitsentgelt"; Magin, Die Bedeutung der Soziallast S. 20 "Zwangslohn"; Jäger, Krankheit des Arbeitnehmers S. 30 "Gehalt"; "An sich wäre es denkbar, daß während der Dauer des Urlaubs auch kein Lohn gezahlt würde." zit.: Hueck-Nipperdey, Grundriß des Arbeitsrechts S. 80, 100; u.a.

- b) Leistungsverpflichtung eigener Art, wenn auch arbeitsvertraglicher Natur¹⁾
- c) öffentlich-rechtliche Geldleistungsverpflichtung unbestimmter Art²⁾

angesehen, wobei die unter b) zitierte Gruppenmeinung die h.M. sein dürfte, während die Gruppenmeinung c) eine Außenseiterrolle einnimmt.

1) so: Schelp-Herbst, Bundesurlaubsgesetz Anm. 4 zu § 11 führen aus, nachdem sie zunächst Berührungspunkte des Urlaubsrechts zum öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzrecht und Begriffsunklarheiten angedeutet haben: "Die überwiegende Meinung geht heute dahin, daß es sich bei dem Urlaubsentgelt - als ein Teilgegenstand des einheitlichen Anspruchs auf Urlaub - nicht um Lohn handelt, sondern um eine aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers fließende zweckgebundene Leistung."; ähnlich: Maus, Das neue Urlaubsrecht zit. S. 23 "Der Erholungsurlaub ist kein Entgelt für geleistete Arbeit. Er ist vielmehr ein Ausfluß der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers, die im BUrlG lediglich nach ihrem Inhalt konkretisiert worden ist."

Schatz-Zmarzlik, Mutterschaftsgesetz zit. Anm. 2 zu § 11 "Der Anspruch beruht auf Gesetz ... Trotzdem handelt es sich nicht um einen öffentlich-rechtlichen, sondern um einen privatrechtlichen (arbeitsrechtlichen) Anspruch. Der Anspruch hat allerdings nicht den üblichen Lohncharakter ... Es handelt sich vielmehr um einen mutterschutzrechtlichen Lohnersatzanspruch, den man mit dem BAG als Mutterschutzlohn bezeichnen sollte."

Osterloh kommt in seiner Dissertation über die Lohnfortzahlung (Göttingen 1963) zu dem Ergebnis, daß diese kein Lohn, sondern eine Mischung aus familienrechtlichem Unterhaltsanspruch und einem öffentlich-rechtlichen Anspruch sei. Die Lohnfortzahlung entspringe der sozialen Verpflichtung der Arbeitgeber (Fürsorgepflicht), sei jedoch nur deshalb keine Sozialleistung, weil sie nicht von den Sozialversicherungsträgern bezahlt würden. "Sie (gemeint: die h.M. und höchstrichterliche Rechtsprechung) verstehen die trotz Arbeitsverhinderung an die Arbeitnehmer weitergezahlten Dienstbezüge nicht als Entgelt ohne rechtliche Unterschiede zur normalen Dienstvergütung" (zit. S. 57). "Wenn also der Austausch von Arbeitsleistung und Arbeitsvergütung das wesentliche Merkmal des Arbeitsvertrages darstellt, ... dann muß die Fortzahlung der Vergütung nach § 616 Abs. 2 BGB ... von einem anderen Rechtsgedanken als die normale Arbeitsvergütung getragen sein. Die Dienstbezüge während und außerhalb der Arbeitsverhinderung sind folglich unterschiedlicher rechtlicher Qualität" (zit. S. 65). "Hiermit ist aufgezeigt, daß die Leistungen des Arbeitgebers im Krankheitsfalle seiner Arbeitnehmer eine Mittelstellung einnehmen zwischen den auf familienrechtlichen Beziehungen beruhenden Unterhaltszahlungen und den Leistungen des Dienstherrn an den Beamten auf der einen Seite, und den Leistungen des Staates oder anderer öffentlicher Organisationen zur Gewährung der sozialen Sicherheit auf der anderen Seite" (zit. S. 112).

Diese Gruppenmeinung vertreten wohl auch diejenigen Autoren, die ausführen, daß obige Geldleistungsverpflichtungen arbeitsvertraglicher Natur seien, ohne sie jedoch direkt als Lohn zu bezeichnen. vgl. Bulla, Mutterschutzgesetz Anm. 2, 3 zu § 11 sei "individuelle Soziallast des Arbeitgebers ... Dieser Anspruch ist als arbeitsvertraglicher Anspruch gegen den Arbeitgeber ausgestattet."; Kammann-Ziepeke-Weinspach, Bundesurlaubsgesetz Anm. 6 zu § 1; Kehrmann-Pelikan, Lohnfortzahlungsgesetz Anm. 2 zu § 1 "rein arbeitsrechtlicher Natur"; Borrmann, Bundesurlaubsgesetz Anm. 6 zu § 1; Dersch-Neumann, Bundesurlaubsgesetz Anm. 40, 54 zu Einleitung, Anm. 13 zu § 11; Stahlhacke, Bundesurlaubsgesetz Anm. 5 zur Einl.; Boldt-Röhsler, Mindesturlaubsgesetz Anm. 4 zu § 1; BVerfG, U.v. 22.4.1958 BVerfGE 7, S. 352, BAG, U.v. 26. Okt. 1955, BAGE 2, S. 342 ff

- 2) Diese Autoren rechnen das Urlaubsrecht dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutz zu und messen dem Urlaubsanspruch demgemäß öffentlich-rechtlichen Charakter bei.

2. Stellungnahme

Lohn ist nach der h.M. die entgeltliche Gegenleistung für Arbeit bzw. für die Zurverfügungstellung von Arbeitskraft¹⁾, weshalb mit der h.M. die Lohnfortzahlung etc. nicht als Lohn anzusehen ist. Lohn kann nur das vertraglich vereinbarte Entgelt für Arbeitsleistung bzw. Arbeitskraft sein. Die Einrede, daß Lohn auch für Zwangsarbeit bezahlt werden könne, ist nicht stichhaltig, weil Zwangsarbeit ein Aufopferungstatbestand ist und eine eventuelle Abgeltung als Aufopferungsentschädigung anzusehen wäre (z.B. Wehrdienst und Wehrsold). Auch das Bundesverfassungsgericht hat bereits festgestellt, daß eine gesetzlich festgelegte Geldleistungsverpflichtung kein Lohn sein könne, diese Entscheidung bezog sich allerdings auf die sogen. Arbeitgeberbeiträge²⁾. Auch ist die Meinung nicht zutreffend, daß es sich bei den obigen Geldleistungsverpflichtungen um eine sogen. Nebenleistungsverpflichtung zum zivilrechtlichen Arbeitsvertrag handle, die der Fürsorgepflicht der Arbeitgeber entspringe. Zum einen ist die einschlägige Literatur nicht dieser Auffassung³⁾, und zum anderen dient die Lohnfortzahlung etc. nicht als Hilfspflicht zur Erbringung der eigentlich geschuldeten Hauptleistung (Arbeit bzw. Lohn), sondern sie tritt erst dann in Erscheinung, wenn die Hauptleistungspflicht sogar unterbleibt. Als Lohn sollte man diese Geldleistungspflichten der Arbeitgeber aber schon allein deshalb nicht ansehen, weil man sie dann als einen staatlichen Eingriff in die sozialpartnerschaftliche Tarifautonomie ansehen müßte.

Die von der h.M. vorgenommene Konstruktion einer Leistungsverpflichtung eigener Art ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn sich die Lohnfortzahlung etc. nicht unter die traditionellen privat- oder öffentlich-rechtlichen Geldleistungsschuldverhältnisse einordnen läßt. Weder die Rechtsprechung noch die Literatur sind je auf die Idee gekommen,

so: v. Carlsfeld, Arbeitsrecht S. 246; Hessel, Urlaubsgesetze S. 269; Hunn, Der Urlaubsanspruch zit. S. 304 "Ich fasse... zusammen: Das 'Recht auf Urlaub' ist ein Menschenrecht, ein soziales Grundrecht..."; "Der Urlaubsanspruch des Arbeitnehmers hat seinen Rechtsgrund nicht in der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers, er muß vielmehr als eine Art öffentlich-rechtlicher Anspruch betrachtet werden." zit.: ArbG, Solingen, U.v. 23. März 1955, AuR 1955 S. 382; und auch die Literatur des internationalen Arbeitsrechts, vgl. v. Carlsfeld, Internationales Arbeitsrecht S. 206;

Anm.: Diese Auffassung ist nicht so abwegig, wie sie von der h.M. dargestellt wird. Die Mindesturlaubsregelung läßt sich nicht nur als ein Anspruch auf Freizeit ansehen, sondern sie stellt gleichzeitig auch eine Art "Ladenschlußgesetz" bzw. ein Arbeitsverbot für die Arbeitnehmer und ein Beschäftigungsverbot bzw. Kontingent für die Arbeitgeber dar, wobei sich bei solcher Betrachtung die öffentlich-rechtliche Natur des Urlaubsanspruchs bzw. der Urlaubspflicht, schon eher beweisen ließe.

- 1) vgl.: Hueck-Nipperdey, Arbeitsrecht I S. 262, 324; Osterloh, Weiterzahlung des Lohnes S. 63; Schmatz-Zmarzlik, Mutterschutzgesetz Anm. 2 zu § 11; Schelp-Herbst, Bundesurlaubsgesetz Anm. 4 zu § 11; v. Altrock, Lohnfortzahlung und Schadensausgleich S. 19; u.a.

BAG, B.v. 17. Dez. 1959

BAGE 8, S. 285

- 2) vgl.: BVerfGE 14, S. 317

Auch das Lohnsteuerrecht bezeichnet nur die vertraglichen Leistungen der Arbeitgeber als Lohn, wenn auch in inkonsequenter Weise das Urlaubsgeld steuerpflichtig ist. vgl. Herrmann-Heuer, Kommentar zur Einkommen- und Körperschaftssteuer, Anm. 193 zu § 19 EStG

- 3) vgl.: Ruhig, Die Nebenpflichten im Schuldrecht, Diss. Hamburg 1968 S. 138 ff; Larenz, Schuldrecht I S. 231

in den obigen Leistungspflichten eine öffentliche Abgabe zu sehen, wo es doch zumindest wissenschaftlich interessant ist zu prüfen, ob diese gesetzlich eingeführten Geldleistungsverpflichtungen Steuern, wenn auch versteckterer Art, sind.

Zur Überprüfung des Steuercharakters der Lohnfortzahlung etc. sind die folgenden Kriterien von Bedeutung.

- a) Es muß eine Geldzahlungsverpflichtung vorliegen. Dieses Merkmal ist erfüllt, weil dies das Gesetz ausdrücklich vorschreibt.
- b) Die Geldleistungsverpflichtung muß hoheitlich auferlegt sein, worüber man sich in diesem Falle streiten kann. Nach der h.M. des Steuerrechts ist eine Geldleistungsverpflichtung dann hoheitlich auferlegt, "wenn der Rechtsgrund der Verpflichtung einseitig und ohne Willen des Verpflichteten durch hoheitlichen Akt bestimmt ist (RFH 45, 90; 47, 61). Damit scheiden freiwillige Leistungen aus"¹⁾.

Das Kriterium der hoheitlichen Auferlegung ist aber, sofern das Steuerrecht seinen sogen. Grundsatz der Einseitigkeit der Besteuerung²⁾ richtig entwickelt hat, auch bei der Lohnfortzahlung erfüllt. Diese wurden ja durch den Gesetzgeber einseitig diktiert und gab es vor deren gesetzlichen Einführung nicht. Die Einseitigkeit bzw. das Diktat ergibt sich insbesondere aber auch aus den Unabhängigkeitsbestimmungen der betreffenden Gesetze, in denen ausgeführt wird, daß die Lohnfortzahlung etc. nicht durch Vertrag abbedingen werden könne³⁾. Gegen diese Auffassung läßt sich auch nicht einwenden, ein Arbeitgeber brauche ja keine Arbeitsverträge abzuschließen, wenn er keine Lohnfortzahlung bezahlen wolle, weshalb die Leistung eine vertragliche sei. Ein Steuerzahler braucht auch kein Einkommen zu erzielen, wenn er keine Einkommensteuer bezahlen möchte, weshalb noch niemand die Einkommensteuer als freiwillige bzw. vertragliche Leistung der Bürger bezeichnet hat. Öffentliche Abgaben sind eben Geldleistungsverpflichtungen, die an die Verwirklichung der im Gesetz geregelten Tatbestände anknüpfen (vgl. § 3 Abs. 1 StAnpG), weshalb auch die Lohnfortzahlung etc. das Kriterium der hoheitlich festgelegten Geldleistungsverpflichtung erfüllt.

- c) Steuern werden nach dem herrschenden Grundsatz der Voraussetzungslosigkeit ohne Gegenleistung erhoben. Da die Lohnfortzahlung bereits nach der h.M. dieses Tatbestandsmerkmal erfüllt, erübrigt sich eine Erörterung (Geldleistung trotz Arbeitsunfähigkeit).
- d) Das Kriterium der Einnahmeerzielung wäre nach der Ansicht der h.M. sicherlich nicht erfüllt, wenn sie die Steuereigenschaft obiger Geldleistungsverpflichtung intensiv durchgeprüft hätte bzw. durchprüfe. Es ist aber dann erfüllt, wenn man mit der oben dargestellten Tatbestandstheorie dieses Kriterium normativ auslegt. Die Lohnfortzahlung etc. verfolgt auf jeden Fall den sogen. Finanzaufbringungszweck, was ja ihre ureigenste Zwecksetzung ist, zumal weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung etwas von einem Erdrosselungs-, Straf- oder Konfiskationsmotiv auszumachen ist⁴⁾. Deshalb ist auch das Kri-

1) zit.: Kruse, Steuerrecht (1) S. 16, wobei im Nachsatz offensichtlich vertraglich geschuldete Leistungen gemeint sind.

2) vgl. auch die Ausführungen auf Seite 100 f

3) Wenn die einschlägigen Normen teilweise bestimmen, daß nur der Schuldner die Leistungsverpflichtung nicht abbedingen kann, so trifft das auch für den Gläubiger zu, denn sonst kann kein Arbeitsvertrag zustande kommen; nur kann der Gläubiger auf die Geltendmachung seines gesetzlich eingeräumten Anspruchs verzichten.

4) vgl. die Ausführungen auf den Seiten 142 ff

terium der Einnahmeerzielung erfüllt. Die Frage - für wen ? - wird im nächsten Punkt behandelt.

e) Bleibt noch die Tatsache, daß die durch diese öffentliche Abgabe aufkommenden Mittel nicht in einen öffentlichen Haushalt, sondern in die Geldbörsen von Staatsbürgern fließen. Zu diesem Problem bemerkte bereits Forsthoff in seinem Gutachten zur Investitionshilfe Zutreffendes. "Die Tatsache, daß die Aufbringungsbeträge nicht an die Finanzkasse, sondern an die Industrie-Kreditbank AG direkt zu leisten sind, ist in diesem Zusammenhang von untergeordneter Bedeutung. Sie berührt den finanzhoheitlichen Charakter des IHG und seine Vollziehung nicht. Die charakteristische Funktion der Finanzhoheit ist die Aufbringung, nicht aber die Verwendung der öffentlichen Mittel. Finanzhoheit ist das Recht der Aufbringung in den Formen hoheitlichen Zwangs. Das wesentliche der Finanzhoheit ist die Aufbringung als solche mit hoheitlichen Mitteln, gleichgültig, in welche Kasse die aufgebrachten Beträge fließen und für welche Zwecke sie verwandt werden"¹⁾. Zieht man noch die oben gemachten Ausführungen zum Kriterium des öffentlichen Gemeinwesens zu Rate, nach denen es gleichgültig ist, wer Abgabegläubiger einer öffentlichen Abgabe ist, sofern der Gläubiger eine öffentlich-rechtliche Person ist, so läßt sich folgendes feststellen. Das bereits herausgearbeitete Ergebnis, daß eine öffentliche Abgabe dann eine rechtswidrige Abgabe ist, wenn eine Person des privaten Rechts Abgabegläubigerin ist²⁾, aber auch rechtswidrige Abgaben, Abgaben bleiben, macht die öffentliche Abgabe Lohnfortzahlung etc., da sie alle steuerlichen Kriterien außer dem der rechtmäßigen Steuergläubigerschaft erfüllt, allenfalls rechtswidrig, verwandelt sie jedoch nicht in einer rechtlich unbekannten Metamorphose zu einer Geldleistungsverpflichtung eigener Art. In den theoretischen Ausführungen über das steuerliche Tatbestandsmerkmal "öffentliches Gemeinwesen"³⁾ und in den repräsentativen Einordnungen⁴⁾ wurde ausführlichst bewiesen und praktiziert, daß trotz der Einhaltung des richtigen Abgabegläubigers kein Rechtsverhältnis definiert noch abgegrenzt werden kann, weshalb man auch bei der Lohnfortzahlung etc. den möglicherweise rechtswidrigen Abgabegläubiger Arbeitnehmer nicht zur Konstruktion eines Geldleistungsverhältnisses eigener Art verwenden kann. Für diese Feststellung spricht auch noch die folgende Überlegung.

f) Bei der Lohnfortzahlung, der Mutterschaftshilfe und dem Urlaubsgeld liegt nämlich wiederum ein äußerst geschickt getarnter gesetzlicher Formmißbrauch vor, was bewiesen werden soll.

Bei der sogen. Mutterschaftshilfe möchte der Staat den werdenden bzw. gewordenen Müttern aus sozialen Gründen eine nicht näher zu bestimmende Art von Sozialleistung zukommen lassen, die er den Staatsbürgern auch mit Hilfe seiner Gesetze verspricht, bei welcher er aber zur Finanzierung derselben nicht in seine eigene Tasche, sondern in die der Arbeitgeber greift bzw. griff⁵⁾. Im Verzicht auf den normalen "Umweg", Steuererhebung - Haushalt - Sozialleistung, ordnet der Gesetzgeber direkte Geldleistungsverpflichtung zwischen den Staatsbürgern an und rühmt sich dann noch seiner Sozialstaatlichkeit, ohne sich eines rechtlich bedenklichen Formmißbrauchs bewußt zu werden. Mit solchen Regelungen werden nicht nur die elementaren Prinzipien des Finanz- und Staats-

1) zit.: Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 11

2) vgl. die Ausführungen auf den Seiten 109 f

3,4) vgl. die Ausführungen auf den Seiten 101 ff, 248 ff

5) Neuerdings wird die Mutterschaftshilfe überwiegend von den sozialen Krankenkassen finanziert, die wiederum Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt erhalten.

rechts, wie Abgabebewilligung durch das Parlament, Haushaltsgrundsätze u.a., geschickt umgehen, sondern sie stehen auch im Widerspruch zu folgender, bislang nicht widerlegter Feststellung von Forsthoff. "Da das Grundgesetz von der Enteignung und den hier nicht in Betracht kommenden Nothilfepflicht(ig)en des Strafrechts (§ 330 c StGB) und des Verwaltungsrechts (z.B. polizeilicher Notstand) abgesehen die Auferlegung der Pflicht zu einem unmittelbaren Entstehen für andere im Wege einer verlagernden Lenkung nicht vorsieht und deshalb auch nicht zuläßt"¹⁾, müssen staatsbürgerunmittelbare gesetzlich eingeführte Geldleistungsverpflichtungen²⁾ als ein "unzulässiger Eingriff in das Grundrecht der freien Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2 Abs. 1 GG)"³⁾ und wohl auch der Eigentumsgarantie angesehen werden, weil von der sonst nichts mehr übrig bleibt.

Die Finanzhoheit darf nach der h.M. nur für den aufgedeckten Staatsbedarf, nicht aber für den versteckten Finanzbedarf der Sozialpolitik in Anspruch genommen werden⁴⁾.

Noch deutlicher werden diese Thesen bei der Lohnfortzahlung, die eine privatisierte soziale Krankenversicherung darstellt. Hier leistet der Staat weiterhin das Versicherungsversprechen, auch im Krankheitsfalle der Arbeitnehmer deren Einkommen zu sichern, bürdet aber die Versicherungslast den Arbeitgebern auf, wodurch der dann beinahe schon kurios anmutende Fall eintritt, daß der Gesetzgeber alle lohnfortzahlungspflichtigen Unternehmen zu sozialen Krankenkassen, nämlich Ersatzkassen erklärt, die sozusagen an sich selbst sogen. Arbeitgeberbeiträge zu leisten haben, die dann zu der gesetzlich versprochenen und geregelten Versicherungsleistung "Lohnfortzahlung" verwendet werden. Die Lohnfortzahlung bleibt auch dann eine öffentlich-rechtliche Versicherungsleistung, wenn sie direkt von den Unternehmen geleistet werden muß, nur wurde der Finanzierungs-"umweg" aus politischen und fiskalischen Gründen, allerdings unter Außerachtlassung von Formmißbräuchen und Rechtsverstößen, verkürzt.

g) Für den Steuercharakter der Lohnfortzahlung etc. spricht schließlich auch noch deren öffentlich-rechtliche Rechtsnatur, auch wenn dies von der h.M. nicht eingestanden wird.

Hierzu nur eine kleine Anmerkung. Wenn der Staat gesetzlich und hoheitlich die Über-eignung einer Sache von einem Bürger auf einen anderen Bürger anordnet, so spricht die h.M. von einer Enteignung zugunsten Dritter, die öffentlich-rechtlicher Natur sei. Der bürgerunmittelbaren, hoheitlich eingeführten Geldleistungsverpflichtung Lohnfortzahlung etc. wird jedoch öffentlich-rechtlicher Charakter nicht zuerkannt, obwohl diese Maßnahme ihrem Wesen nach doch auch nur eine "Enteignung von Geld"⁵⁾ zugunsten Dritter darstellt. Ein nicht zu übersehender Widerspruch zwischen zwei herrschenden Meinungen der Rechtswissenschaft.

Letztlich hängt die systematische Einordnung der Lohnfortzahlung etc. von der bislang noch nicht gelungenen theoretischen Grenzziehung zwischen öffentlichem und privatem

1) zit.: Forsthoff, Die verfassungsrechtliche Problematik der Investitionshilfe S. 422, der sich an dieser Stelle des Zitats allerdings nur auf die Investitionshilfe-Geldleistungsverpflichtung bezieht.

2) Für die Unterhaltungspflichten des Familienrechts müssen natürlich besondere Rechtsgrundsätze Geltung haben bzw. haben solche bereits Geltung.

3) zit.: Forsthoff, Die verfassungsrechtliche Problematik der Investitionshilfe S. 422

4) vgl. Ausführungen und Literatur auf den Seiten 233

5) Eine Enteignung von Geld zugunsten Dritter kann es rechtlich zwar nicht geben, weil Geld nicht enteignungsfähig ist, trotzdem liegt hier zweifellos eine Parallelercheinung zur Enteignung zugunsten Dritter vor.

Recht ab¹⁾, auf die im Rahmen dieser Arbeit aber nur andeutungsweise eingegangen werden kann. Bemerkt werden soll aber, daß die sogen. Amtstheorie von Wolff nicht geeignet erscheint, das Problem zu lösen²⁾, sondern daß man mit einer Art Kurations- bzw. Rechtsverhältnisschöpfungstheorie zu einer Lösung kommen sollte, die auf den Entstehungsvorgang der Rechtsverhältnisse abstellt. Die sogen. privatrechtlichen Rechtsbeziehungen werden von den Bürgern und/oder dem Staat in einem freiheitlichen Willensbildungsprozess, wenn auch nach Vorbildern der Gesetze, geschöpft bzw. eingegangen, während die sogen. öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse "einseitig" (vgl. Grundsatz der Einseitigkeit der Besteuerung) und hoheitlich bzw. zwangsweise geschöpft bzw. diktiert werden³⁾.

In der Entstehungsursache und -art der Rechtsbeziehungen dürfte wohl ein besseres Abgrenzungskriterium zu finden sein als in der Person des Berechtigten bzw. Verpflichteten⁴⁾, während die Erfüllbar- bzw. Erzwingbarkeit der Erfüllung von Rechtsverhältnissen überhaupt nicht zur Abgrenzung geeignet ist. Die Erzwingbarkeit der Erfüllung von Rechtsverhältnissen ist ja das Spezifikum des Rechts, sonst bräuchte man es nicht, wenn auch der Gesetzgeber aus wohlwogenden Gründen den Bürgern das Faustrecht entzogen hat und diese für die Streitfälle auf die Gerichte verweist, während die Verwaltung i.d.R. sinnvollerweise noch im Besitz ihres "Faustrechts" verblieben ist.

Beurteilt man die Lohnfortzahlung mit der hier angedeuteten Rechtsbeziehungskurations-theorie, so wird man sie als zum öffentlichen Recht gehörig und damit als Steuer, wenn auch als rechtswidrige, betrachten müssen.

1) Zum Problem vgl.: Wolff, Verwaltungsrecht I (7) S. 91 ff; Henke, Rechtsformen der sozialen Sicherung S. 149 ff

2) Auf eine kritische Würdigung muß im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden; vgl. aber bereits die Selbstkritik bei Wolff, u.a.

3) Das freiheitliche Moment ist besonders betont bei: Henke, Rechtsformen der sozialen Sicherung S. 154; ähnlich: Burckhardt, Methode und System des Rechts, Zürich 1936 S. 177 ff

4) vgl. die ähnliche Problematik beim Kriterium des öffentlichen Gemeinwesens der Steuerdefinition, das auch nicht geeignet war, das Steuerschuldverhältnis von anderen Abgaben- oder zivilrechtlichen Schuldverhältnissen abzugrenzen.

XVI. Graphische Systematisierung der restlichen, nicht ausführlich erörterten Ausgleichsabgaben

<u>Name der AE</u>	<u>Gesetzesbezeichnung</u>	<u>Auffassung des Verfassers</u>
AE'en des Reichsnährstandes	Ausgleichsabgaben ¹⁾ Ausgleichsbeiträgen Sonderbeiträgen Umlagen	Steuer
Katastrophenfonds der Weinwirtschaft		Versicherungsbeitrag
Trinkmilch-Werkmilch-AE'en	Ausgleichsabgaben ²⁾ Ersparnisbeträgen	Steuer ²⁾
Getreidepreisausgleich v. 1948	Ausgleichsabgaben ³⁾	Steuer ⁴⁾
Mühlenausgleichskasse v. 1948	Ausgleichsabgabe ⁵⁾ Ausgleichsbeträge	Steuer
Report-AE des Getreidepreisgesetzes v. 1959/60	Abgaben	Steuer
Fettsteuer v. 1933	Ausgleichsabgabe	Steuer ⁶⁾
Preis-(gewinn)-AE der Ölmühlen	Abgabe ⁷⁾ Unterschiedsbetrag	Steuer

-
- 1) so auch die zeitgenössische Literatur, vgl. Seiten 4, 75
für Steuer: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 139; Terhalle, Finanzwirtschaft S. 130
- 2) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 1, 5
- 3) für Ausgleichsabgabe: BVerwG, U.v. 23. Mai 1958 BVerwGE 7, S. 54 ff
BGH, U.v. 13. März 1952, BB 1952 S. 443 f; BayVGh, E.v. 27. März 1958 (uv.)
- 4) für Steuer: Bad.-Württ. VGh, U.v. 15. Febr. 1952 VerwRspr. Bd. 5 S. 733 ff
- 5) so auch: BVerwG, U.v. 1. Dez. 1955 (uv.) S. 8
- 6) so auch: Poschmann, Die Steuer als ordnungspolitisches Mittel S. 44, 65; Fechner, Grundriß des Steuerrechts S. 94; Meinhold, Landwirtschaftliche Marktordnung S. 88 f
"Obwohl diese in Steuerform gekleidet ist..."; Hensel, Steuerrecht S. 203; Jessen, Finanzwissenschaft S. 151; Bonse, Marktregelung S. 60; Merkel, Neues Preisrecht, RdRN 1937 S. 306, der zur Fettsteuer ausführt, daß sich Ausgleichsmaßnahmen auch in ein steuerliches Gewand hüllen ließen; Kurjo, Der Ausgleichsgedanke S. 59; Müllenbusch, Das Ausgleichsrecht S. 425, welcher ausführt, daß die Fettsteuer ein Sonderfall sei, und man sie eigentlich als Ausgleichsabgabe ansehen müsse.
- 7) für Ausgleichsabgabe: Huber, Rechtsgutachten Ölmühlenpreisausgleich S. 11, 52; Ipsen, Rechtsgutachten Ölmühlenpreisausgleich S. 31 "Sonderabgabe"; BVerwG, U.v. 21. März 1958 BVerwGE 6 S. 288 ff; Hess. VGh, U.v. 24. Sept. 1964 (uv.);

Intendanturwein-AE von Rheinland-Pfalz	Abgabe	Steuer ¹⁾
Lagerkostenausgleich der Zuckerwirtschaft	Lagerkostenausgleichsabgabe	Steuer
Ausgleichsabgabe zur Marktstützung in der Fischwirtschaft	Beitrag ²⁾ Ausgleichsabgabe	Versicherungsbeitrag
Frachtkosten-AE der Getreide- und Zuckerwirtschaft	Ausgleichsabgabe ³⁾	Steuer
Frachtausgleichskasse für Gießereiroh-eisen	Umlage	Steuer
Fracht-AE für Walzwerksfertigerzeugnisse	Umlage	Steuer
Fracht-AE für die eisenverbrauchende Wirtschaft West-Berlins	Zuschlag zum Preis	Steuer
Frachthilfen für Kohletransporte aus der Heizölsteuer	Steuer	Steuer
interne Fracht-AE der Binnenschifffahrt	Beiträge ⁴⁾ Umlagen	Steuer
externen Fracht-AE der Binnenschifffahrt für den Transport von Kohle	Ausgleichsabgabe ⁴⁾	Steuer
Kontingents-AE der Mühlen-, Zuckerwirtschaft, des Reichsnährstandes, des Montan-Rechts	Umlage Produktionsabgabe	Ersatzabgabe ⁵⁾
Umlagen und Ausgleichsmaßnahmen der Kunstdünger- und Kaliwirtschaft v. 1920	Umlage	Steuer ⁶⁾
Presseabgabe v. 1922	Abgabe	Steuer ⁷⁾

1) so auch: BVerfG, U.v. 21. Okt. 1954 BVerfGE 4, S. 60 ff
Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 118

2) für Ausgleichsabgabe: Müller-Möhlwald, Marktordnung der Hochseefischerei S. 107, 117
für Beitrag im finanzrechtlichen Sinn:
Schredl, Rechtsformen der Wirtschaftslenkung S. 45; Kreft, Steuer und Gebühr S. 225;
Rinck, Wirtschaftsrecht (2) Anm. 504; BVerfGE 20, S. 296
AA.: Meilicke, Steuersenkung durch Abschaffung von Steuern S. 482
"Auch dabei handelt es sich m.E. um eine Sondersteuer, deren Verfassungsmäßigkeit zweifelhaft ist."

3) Literatur auf Seite 11 ff für Ausgleichsabgabe

4) Literatur auf Seite 15 entweder für Ausgleichsabgaben oder Umlage

5) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 298 ff

6) so auch: Mai, Sonderabgaben S. 63, 72

7) so auch: Nawiasky, Steuerrechtliche Grundfragen S. 31; v. Pistorius, Unser Steuerrecht II S. 30; Mai, Sonderabgaben S. 86

AA.: Bühler, Lehrbuch des Steuerrechts I S. 4 "Sonderabgabe"

Industriebelastung und Aufbringungsumlage	"Tilgung und Verzinsung eines Betrages von 5 Mrd. Goldmark öffentlicher Last", "Beträge werden aufgebracht"	Steuer ¹⁾
Investitionshilfe	einmaliger Beitrag, Aufbringungspflicht, öffentlich-rechtl. Verpflichtung	Mischtyp aus Steuer, Zwangsanleihe und Darlehen ²⁾
Kohleabgabe für den Bergarbeiterwohnungsbau	Verbrauchssteuer i.S. der AO	Steuer ³⁾
Preisausgleich für Natur- und Kunstkautschuk	Ausgleichsbetrag	Steuer
Preisausgleich für Zigarren	Abführungsbetrag	Steuer
Filmförderungsabgabe	Filmabgabe	Steuer ⁴⁾

1) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 248 ff

2) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 251 ff

3) so auch: Schmolders, Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchssteuern S. 11; Mai, Sonderabgaben S. 62; Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 99 f

4) "es laufen mehrere Verfassungsbeschwerden" zit.: Caspary, Die Filmförderungsanstalt S. 262; "In den Bundestagsdebatten wurde über den Rechtscharakter der Filmabgabe nicht diskutiert." zit.: Sippell, Die Filmabgabe nach § 15 FFG S. 234;
Für Ausgleichsabgabe:

Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Kultur und Publizistik, BT.-Dr. V/2290, UFITA 1968 S. 244 f "Da gegen die bisherige Form der Erhebung der Filmabgabe verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht werden konnten, empfiehlt der Ausschuß eine grundlegende Neufassung. Die Filmabgabe ist jetzt als Ausgleichsabgabe konzipiert."; Regierungsentwurf BT.-Dr. V/1545 Filmabgabe;

Finkelburg, Über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß des Filmförderungsgesetzes S. 118 ff kommt nach ausführlicher Erörterung des Steuer-, Beitrags- und Gebührenbegriffes zu dem Ergebnis, daß die Filmabgabe eine verfassungsmäßige Abgabe besonderer Art i.S. der neueren Ausgleichsrechtsprechung des BVerfG sei. "Sie ist... eine Sonderabgabe i.S. der erwähnten Rechtsprechung." (zit.: S. 122);

so auch: Sippell, Die Filmabgabe nach § 15 FFG S. 246; ders., Zur verfassungsrechtlichen Situation beim Filmförderungsgesetz S. 265; Caspary, Ein deutsches Filmförderungsgesetz S. 74, 196, aber: "Das Gesetz verleiht insoweit der Anstalt eine gewisse Finanzhoheit."; Weides, Zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in ökonomischen Angelegenheiten des Filmwesens nach Art. 74 Nr. 11 GG S. 166 ff, zit. S. 172. Die Ausgleichsabgabe diene nicht der Erzielung "von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf."; Schüßler, Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films S. 86;

Für Steuer, die jedoch verfassungswidrig sei:

Dörfeldt, Filmförderung und Kulturföderalismus zit. S. 164 f "verfassungswidrige... Zwecksteuer im Sinne des Art. 105 GG";

Füchsl, Die Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films, Diss. München 1968, kommt in seiner Arbeit zu dem Ergebnis, daß die Filmabgabe keine Ausgleichsabgabe, sondern eine verfassungswidrige Vergnügungssteuer bzw. Verbrauchssteuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis sei. Jedoch falsche Begründung,

AE zur Sicherung der Altölbeseitigung	Ausgleichsabgabe ¹⁾	Steuer
Ausgleichumlage zur Förderung der italienischen und belgischen Kohlen- gruben	Ausgleichsumlage ²⁾	Steuer
Schrottausgleichskasse	Beiträge ³⁾	Steuer
Schlepppreisenkungs-AE des MU-Ver- trags	Ausgleichsabgabe	Steuer
Preis-AE der Kernstoffverbraucher		
Brennsteuer und Betriebsauflage	Verbrauchsabgabe ⁴⁾	Steuer
Materialsteuer der Zuckerwirtschaft	Zuckersteuer	Steuer ⁵⁾
Zündholzumlage v. 1919	Umlage	Steuer ⁶⁾
Exportförderungs-AE des Dritten Reiches	Ausgleichsumlage ⁷⁾	Steuer
Abschöpfungen der Einfuhrstellen	Unterschiedsbetrag Ausgleichsbetrag Abschöpfungen	Steuer ⁸⁾

denn "schließlich besteht (gemeint: hinsichtlich des Rechtscharakters einer Abgabe) ein Unterschied, ob die Preisgestaltung bei Milch, Fleisch, Getreide und Zucker oder die Herstellung guter Filme Gegenstand eines Gesetzes ist" (zit. S. 184) reicht systematisch nicht aus, den Steuercharakter der Filmabgabe zu beweisen.
für Verfassungswidrigkeit auch noch: Finkelnburg, Ist das Filmförderungsgesetz wegen fehlender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nichtig S. 202;
Sondermeinung: Köttgen, Fondsverwaltung S. 22 "Beitrag"

- 1) für Ausgleichsabgabe auch: Tamchina, Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung S. 77
- 2) Meier-Greve, Die Finanzhoheit der MU S. 45 ff führt aus, daß die ÜA-Umlage nicht der Erzielung von Einkünften diene, sondern es liege "eine Art übernationaler Kostenausgleich vor"... Die Abgaben seien deshalb keine Steuer sondern eine übernationale Sonderabgabe, die von der Hohen Behörde nur treuhänderisch verwaltet werde.
- 3) für Beiträge auch: Krawielicki, Finanzielle Ausgleichseinrichtungen S. 157; Schüle, Finanzielle Einrichtungen S. 464; Steindorff, Finanzielle Einrichtungen S. 452
- 4) so auch Literatur auf Seite 25 f
Badura, Verwaltungsmonopol S. 229 "Zwangsbeitrag"
- 5) so auch die Literatur auf Seite 26
- 6) für Steuer auch: Friedrichs, Zwecksteuern und Rücksichtssteuern S. 624; Mai, Sonderabgaben S. 72;
gegen Steuer: Becker, Die Reichsabgabenordnung (5) Anm. 6 b zu § 1; Crisolli, Lehrbuch des Steuerrechts S. 13 f; RGSt, U.v. 18. Dez. 1923, StuW 1924 Sp. 385; Bühler, Lehrbuch des Steuerrechts I S. 4 "Sonderabgabe"
- 7) vgl. v. Radii, Die deutsche Außenhandelspolitik S. 142 "Beitrag"
- 8) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 301 ff

Export-Import-Lenkungsausgleichs- richtung des Absicherungsgesetzes	Sonderumsatzsteuer	Steuer ¹⁾
Sparkassenausgleichsstock des preußischen Sparkassenrechts	Beitrag ²⁾	Steuer (ev. Finanzaus- gleichszahlung)
Gemeinschaftshilfe der gewerblichen Wirtschaft	Umlage	Steuer ³⁾
Mühlenstillegungs-Finanzkasse	Abgabe	Steuer ⁴⁾
Rationalisierungskasse des deutschen Steinkohlenbergbaus	Beitrag	Steuer ⁴⁾
Abwrackungsfonds der Binnenschifffahrt	Beitrag	Steuer ⁴⁾
Umlegungs-Grenzregelungs-Ausgleichs- abgabe	gelten als Beitrag	Steuer ⁵⁾
Flurbereinigungsabgabe	Beitrag	Beitrag ⁶⁾
Ausgleichszahlung im Rahmen der Ent- eignung zugunsten Dritter		Steuer ⁷⁾
Bad. Brand-Währungsschaden-AE	Umlage	Steuer ⁸⁾
Jagdgenossenschaften und Wildschadens- ausgleichskassen	Umlage Aufteilung der Beträge	Versicherungs- beitrag ⁹⁾
Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch	Ausgleichsabgabe	Steuer ¹⁰⁾
Brotversorgungsabgabe v. 1923	Abgabe	Steuer ¹¹⁾

1) Für Steuer auch die auf Seite 28 zitierte Literatur.

Diese Auffassung vertreten auch Kresse-Püschel, Absicherungsgesetz S. 12, selbst wenn sie wegen der ordnungspolitischen Natur der Ausgleichsabgabe ausführen "Und es paßt deshalb auch gar nicht in die klassische Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO..."

2) vgl.: Mai, Sonderabgabe S. 108 "Steuer"

3) vgl. Literatur und Beweisführung auf der Seite 298

4) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 295 ff

5) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 273 ff

6) Die Beiträge zur Finanzierung der Flurbereinigung lassen sich mit der h.M. durchaus als echte Beiträge ansehen, weil bei der Flurbereinigung, im Gegensatz zur Umlegung, eine ganze Reihe von Naturalleistungen, wie Wegebau, Entwässerung usw. erbracht werden.

7) Die einschlägige Literatur nimmt zum Rechtscharakter dieser Geldleistungspflicht keine Stellung.

8) Siehe Beweisführung auf den Seiten 321 ff

AA.: BVerfGE 10, S. 141 ff sei Versicherungsbeitrag

9) Literatur auf Seite 34 für Umlage/Beiträge oder keine Stellungnahme
Beweisführung auf Seite 201

AA.: Lübeck, Das Abgabewesen S. 40 sei Steuer

10) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 307 ff

11) für Steuer auch: Eheberg, Geschichte der Finanzen S. 97, ders., Zwecksteuern S. 1234; Bühler, Lehrbuch des Steuerrechts I S. 4; Jahn, Grundriß des Steuerrechts S. 70; Becker, Die Reichsabgabenordnung (7) Anm. 2 zu § 1

Ehstandshilfe v. 1933	Ehstandshilfe	Steuer ¹⁾
Sozialausgleichsabgabe und Ostarbeiterabgabe	Ausgleichsabgabe Zuschlag zur Einkommensteuer	Steuer ²⁾
Soforthilfeabgaben	Abgabe	Steuer ³⁾
Lastenausgleichsabgaben	Ausgleichsabgaben	Steuer ⁴⁾
Abgaben zur Sozialversicherung	Beiträge	Versicherungsbeiträge, Steuer, Mischtyp ⁵⁾
Lohnfortzahlung	Arbeitsentgelt	Steuer ⁶⁾ (Formmißbrauch)
Zuschuß der Arbeitgeber zur Krankenversicherung der Angestellten	Zuschuß	Steuer (Formmißbrauch)
Rückversicherung der lohnfortzahlungspflichtigen Kleinbetriebe	Umlage	Versicherungsbeitrag ⁷⁾

1) so auch: Mann, Die Soziologie der Besteuerung S. 113

AA.: Berlitz, Ehstandsdarlehen zit. S. 44 "Die Ehstandshilfe bildet gleichsam eine Art Beitrag zur Erlangung eines Ehstandsdarlehens."

2) so auch: Meilicke, Steuerrecht S. 57; Mai, Sonderabgaben S. 55

AA.: Stähler, Beitrag zur Abgrenzung S. 92 sei Enteignung oder Konfiskation; Weber, Dienst- und Leistungspflichten S. 88 "Sonderabgabe"

3) für Steuer auch die h.M., so: Seuffert-Meuschel, Soforthilfegesetz Anm. zu § 1; Conrad, Von der Soforthilfe zum LAG S. 13; Lauterkorn, Die steuerlichen Bestimmungen des Soforthilfegesetzes S. 4; Metz, Das Deutsche Steuerrecht S. 2; Breit-Haaser, Soforthilfegesetz Anm. 1 zu § 1; BM. für Vertriebene, Die Lastenausgleichsgesetze II S. 24; Kühne, Die Soforthilfeabgabe in der Praxis S. 16; Barske, Reichsabgabenordnung (4) S. 3; Hübschmann-Hepp-Spitaler, Reichsabgabenordnung Anm. 6 zu § 1; Ipsen, Rechtsfragen der Investitionshilfe S. 305; Wacke, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 9; Keil, Staatliche Zwangsenkung S. 72; u.a.;
BFH Bd. 55 S. 146 ff

Sondermeinungen: Bühler, Die Soforthilfe-Abgaben S. 4; ders. in: Bonner Kommentar Anm. zu "Neunzehntelsteuer", Sondersteuer; Maunz, Abgabenrecht S. 3 "Sonderabgabe", Art. 105, so auch: Meier-Greve, Die Finanzhoheit der MU S. 50; Peters-Herrmann, Lastenausgleich Anm. 2 zu § 1 "Es erscheint zweifelhaft, ob die SH-Abgaben Steuern i.S. des § 1 Abs. 1 AO sind. Zweifel können deswegen entstehen, weil die Abgabe nicht dem Staate zufließt, sondern einem Sondervermögen (Soforthilfefonds) zuzuführen ist... Damit erhält die Abgabe zumindest einen steuerähnlichen Charakter."

4) so auch h.M. und Rechtsprechung, vgl. Darstellung auf Seite 250 f

5) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 328 ff

6) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 364 ff

7) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 202 f

Urlaubsgeld	Anspruch auf bezahlten Urlaub	Steuer ¹⁾ (Formmißbrauch)
Mutterschaftshilfe	Mutterschaftsgeld	Steuer ¹⁾ (Formmißbrauch)
Abführungspflicht der Hebammen-Mindesteinkommensgarantie	Abführungspflicht	Versicherungsbeitrag ²⁾
Ersparnisbetrags-Einkommens-AE zugunsten der Lohnausgleichskasse der Zigarrenindustrie	Ersparnisbetrag	Steuer
Familienlasten-AE, Kindergeld	Beitrag	Steuer ³⁾
Lohnausgleichskasse Berlin	abzuführende Beträge ⁴⁾	Steuer
Berufsausbildungsbeiträge West-Berlin	Beiträge	Steuer ⁵⁾
geplanter Liquiditätsfonds der Banken		Versicherungsbeitrag ⁶⁾
geplante Investivlohn-AE		Steuer ⁷⁾

1) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 364 ff

2) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 313 ff

3) vgl. Literatur und Beweisführung auf den Seiten 353 ff

4) "Die Forderungen der Lohnausgleichskasse sind 'abgabenähnliche' öffentlich-rechtliche Ansprüche..." zit.: Ritscher, Das Berliner Lohnausgleichsrecht S. 45; ähnlich: BGH, U.v. 24.9.1953 (uv.)

5) so auch: Meilicke, Steuersenkung durch Abschaffung von Steuern S. 482; Meilicke, Der Steuererfindungsgeist S. 118 f

6) vgl. Beweisführung auf Seite 202

7) Obwohl über die Investivlohnfrage etc. eine recht umfangreiche wirtschaftswissenschaftliche Literatur besteht, wurde die Problematik rechtlich noch kaum untersucht. Die wohl bislang einzige, umfassende rechtliche Stellungnahme von Pohlschröder bezeichnet den Investivlohn auch dann noch als Arbeitsentgelt, also Lohn, wenn der Investivlohn hoheitlich erzwungen werde, was jedoch nicht richtig ist, weil ein hoheitlich erzwungener Investivlohn als öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht die Kriterien der Steuerdefinition des § 1 Abs. 1 AO erfüllt, insbesondere dann, wenn die Finanzmittel über einen Fonds verteilt oder verwendet werden sollen, während ein Investivlohn auf direktem Wege (von Unternehmer zu Arbeitnehmer) wegen Verletzung der Haushaltsgrundsätze von vornherein als rechtswidrig anzusehen wäre, womit nicht gesagt sein soll, daß der Investivlohn nicht auch schon die Eigentumsgarantie verletzt.

vgl.: Pohlschröder, Vermögensbildung durch Tarifvertrag und Gesetz S. 126 ff, 216; so auch: Köttgen, Eigentumspolitik als Gegenstand von Tarifverträgen S. 182; Strickrodt, Die eigentumspolitischen Empfehlungen kirchlicher Studienkreise in der Sicht der Verantwortung für die Rechtsordnung S. 7; für Verletzung der Eigentumsgarantie: Pohlschröder, Vermögensbildung S. 126, 216; Forsthoff, Der Entwurf eines zweiten Vermögensbildungsgesetzes. Eine verfassungsrechtliche Würdigung S. 387; Schmidt, Erfolgsbeteiligung S. 164; Geiger, Die Eigentums-garantie des Art. 14 GG und ihre Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat S. 202

4. Teil - Kleiner verfassungsrechtlicher Ausblick (Schluß)

Sieht man einmal von der so gut wie problemindifferenten Frage ab, ob das Grundgesetz eine bestimmte Wirtschaftsverfassung enthält bzw. ein Wirtschaftssystem garantiert, so wurde gerade im Zusammenhang mit der Einführung bzw. gerichtlichen Beurteilung von Ausgleichseinrichtungen immer wieder die Frage aufgeworfen¹⁾, inwieweit die durch Art. 2 Abs. 1 GG garantierte Handlungs- und Wettbewerbsfreiheit (so h.M.) solche zwischen konkurrierenden Unternehmen zum Zwecke der Wettbewerbslenkung eingeführten Ausgleichsmechanismen zuläßt bzw. möglicherweise sogar gebietet.

Die Frage ist zwar interessant, aber von geringerer Bedeutung als dies häufig in Schrifttum und Rechtsprechung vertreten wird. Wenn man einmal das Recht des Staates in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb einzugreifen, als rechtmäßig bzw. zulässig anerkannt hat, was der h.M. entspricht, so ist die rechtliche Beurteilung benutzbarer wirtschaftspolitischer Instrumente, wie z.B. Marktordnungen, Kartellgesetzgebung, wirtschaftslenkende Steuer, Ausgleichseinrichtung, Subvention u.a., nur noch ein graduelles, auf die Eingriffsintensität bezogenes Problem, wobei es sich in dieser Arbeit glücklicherweise bei der Herausarbeitung des Steuerbegriffs als ein Kuppelprodukt ergab, daß mit rein fiskalischen Abgaben nur in das Finanzpotential, nicht aber in die Handlungs- und Freiheitssphäre der Bürger eingegriffen wird, im Gegensatz zu den drasselnden Abgaben und den Strafen, weshalb man den Einsatz von Ausgleichseinrichtungen im allgemeinen, da diese den sogen. Finanzaufbringungszweck verfolgen, im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 GG als durchaus rechtmäßig ansehen kann, wenn auch einzelne Ausnahmen die Regel bestätigen.

Hinsichtlich der Anwendung des Gleichheitssatzes im Ausgleichsrecht wurde zwar von der Rechtsprechung Vieles ausgeführt, das Problem reduziert sich aber im Prinzip auf die Feststellung, daß die Gleichheitsrechtsprechung und -lehremeinungen des Steuer-, Subventions- bzw. Finanzrechts auf die Ausgleichseinrichtungen zu übertragen sind, da die Ausgleichseinrichtungen aus Einzelschuldverhältnissen zusammengesetzte Institutionen sind, wenn auch hier zu bemerken ist, daß die Quintessenz des Gleichheitssatzes bisher zumindest vom Bundesverfassungsgericht nicht gefunden wurde²⁾, weil dessen Willkürrechtsprechung nicht befriedigend ist.

Ein neuer Ansatz hierfür läßt sich möglicherweise aus einer geschickten Anwendung des in dieser Arbeit verwendeten Begriffs der ordnungszweckkonformen bzw. -widrigen Handlung ableiten.

In der Frage der Vereinbarkeit der Ausgleichseinrichtungen mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG sieht Götz³⁾ zurecht den Schwerpunkt einer grundrechtlichen Beurteilung der Ausgleichseinrichtungen, ohne selbst zu einem Ergebnis zu kommen, wenn er auch wie andere Autoren bemerkt, daß die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Art. 14 GG schütze das Vermögen gegen Eingriffe durch Auferlegung von Geldleistungen nicht, in dieser Allgemeinheit zu weit gehe.

1) vgl. das auf den Seiten 72 ff zitierte Schrifttum, einschließlich der angegebenen Urteile der obersten Rechtsprechung.

2) Die Anwendung des Gleichheitssatzes ist im Schrifttum natürlich auch äußerst umstritten.

3) vgl.: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 220

Das Verhältnis von Eigentumsgarantie und Besteuerung im allgemeinen ist nicht nur umstritten bzw. genau genommen noch ungelöst¹⁾, sondern wird im Rahmen einer rechtlichen Würdigung der Ausgleichseinrichtungen um das bereits politisch hochaktuelle Umverteilungsproblem (z.B. Investivlohn) bereichert, wobei hier nur zwei Zitate zweier bedeutender Staatsrechtslehrer genannt werden sollen.

"Lastenausgleich stellt Substanzbesteuerung dar²⁾. Das durchzuführen mag - so hören wir sie sagen -, keine einfache Sache sein, aber hat nicht unsere hochentwickelte Steuertechnik das Problem der Wegsteuerung von 80 und 90 % der Einkommen, das man noch vor 10 bis 15 Jahren für unlösbar hielt, mit großem Erfolg gelöst, sollte sie nicht mit diesem neuartigen Problem auf dem Gebiet der Substanzbesteuerung auch fertig werden?"³⁾

Demgegenüber führt Weber, der sich bereits frühzeitig gegen eine sogen. soziale Umschichtung ausgesprochen hat⁴⁾, aus:

"Aber das Problem liegt doch etwas tiefer als in der, in einer ganzen Folge von Entscheidungen... ständig wiederholten These, daß die Auferlegung öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten die Eigentumsgarantie grundsätzlich unberührt lasse, es sei denn, daß die Geldleistungspflichten den Pflichtigen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen oder daß sie über jedes Maß ansteigen würden. Die Problematik der Eigentumsgarantie für das Abgabensystem erschöpft sich hierin nicht, es muß auch die Art der Verwendung der abgeschöpften Geldmittel in Betracht gezogen werden"⁵⁾.

Hier ist zu ergänzen, daß im Schrifttum viele, die Umverteilung bejahende Meinungen anzutreffen sind, daß aber bislang Rechtsgrundsätze über Art, Umfang und Grenzen der Umverteilung von niemanden entwickelt wurden. Ein politisch wie rechtlich heißes Eisen.

Neben grundrechtlichen Bedenken grundsätzlicher und schwierig zu entscheidender Art, geben viele Ausgleichseinrichtungen aber auch aus anderen Gründen Anlaß für verfassungsrechtliche Bedenken. Diese werden sehr häufig ganz oder teilweise mit Rechtsverordnungen geregelt⁶⁾, selbst Auflagen sind zu finden, obwohl das Rechtsstaatsprinzip, die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1, 80 Abs. 1 S. 2 GG) äußerst strenge Anforderungen an finanzielle Eingriffe des Staates stellen (finanzschuldrechtliche Tatbestände müssen durch formelle Gesetze eingeführt werden). Sieht man mit der in dieser Arbeit entwickelten Beweisführung in den Ausgleichsabgaben fiskalische Abgaben, und in den meisten Fällen sogar Steuern, so wird man obige Rechtspraxis weder als rechtmäßig noch als rechtsstaatlich anerkennen können, was auch dann anzunehmen ist, wenn man die Ausgleichsabgaben weiterhin für nichtfiskalische Abgaben halten wollte⁷⁾. Der Grundsatz der Tatbe-

1) vgl. die auf den Seiten 233 zitierten Dissertationen (m.w.H.)

2) die von der h.M. für rechtswidrig gehalten wird.

3) zit.: Bühler, Die Soforthilfe-Abgaben S. 14

4) vgl.: Weber, Eigentum und Enteignung S. 348 f

5) zit.: Weber, Das BVerfG und die Steuerordnung S. 471

6) Ermächtigungsgrundlage ist i.d.R. der bereits als solches umstrittene § 2 Preisgesetz

7) so ausführlicher auch: Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben S. 221; Scheuner, Die staatliche Intervention S. 39;

AA.: BVerfGE 8, S. 316, 317

standsmäßigkeit der Besteuerung gilt nicht nur für die Steuern, sondern für alle Abgaben allgemein, da er sich aus dem Abgabebewilligungsrecht der Volksvertretung ableitet.

Aber auch noch aus anderen Gründen erscheinen die Ausgleichseinrichtungen wegen ihrer fiskalischen Abgabenkomponente als höchst problematisch, nämlich wegen der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzfragen. Bisher wurden die Zuständigkeiten für die Ausgleichseinrichtungen von der Rechtsprechung meist nur am allgemeinen Katalog der Art. 70 ff GG geprüft und bejaht, was jedoch dann nicht mehr geht, wenn man in den meisten dieser Abgaben Steuern sieht, was zu beweisen versucht wurde, wenn auch eine Einordnung der Ausgleichsabgaben in den Kompetenzenkatalog der bereits seit langem reformbedürftigen Vorschriften des Finanzwesens (Art. 105 ff GG) schlichtweg in eine "Katastrophe" sondergleichens führt, die möglicherweise die in Bewegung gekommene Finanzreform beschleunigen wird.

Weiterhin wird man die Rechtswegfrage der Ausgleichseinrichtungen neu überdenken müssen. Da selbst die Sozialversicherung zu mehr als 50 % mit Steuern finanziert wird, kommt man mit den bisherigen Regelungen nicht mehr aus.

Schließlich bereitet auch noch die haushaltsmäßige Verwaltung der Ausgleichsmittel manch redlichem Staatsbürger Sorgen¹⁾. Diese wurden bzw. werden noch zum überwiegenden Teil nicht in den Staatshaushalten der Gebietskörperschaften, sondern in rechtsfähigen wie rechtlich unselbständigen Sonderfonds verwaltet²⁾, worin man auch dann Rechtswidrigkeiten erblicken muß, wenn man in den Ausgleichsabgaben keine Steuern erblickt. Die bekannten haushaltsrechtlichen Grundsätze haben auch für die nichtsteuerlichen Einnahmen des Staates Geltung. Der Problemerkern liegt, wenn man einmal von der politisch-psychologischen Motivation absieht, rechtlich gesehen darin, daß ein Sonderetat bisher tatbestandsmäßig noch nicht von einem Sondervermögen abgegrenzt wurde bzw. werden konnte, womit obiger Finanzverwaltungspraxis schnell ein Riegel vorgeschoben werden könnte.

Die hier zuletzt angeschnittenen Probleme bedürfen natürlich einer genauen wissenschaftlichen Erörterung, die nicht mit Vermutungen und Behauptungen, sondern mit logischer Beweisführung vollzogen werden müßte; ein Aufgabengebiet, das nicht in dieser Arbeit gelöst werden kann, sondern weitere Bemühungen notwendig erscheinen läßt.

1) vgl.: Mai, Sonderabgaben S. 161 ff; Keil, Staatliche Zwangslenkung S. 22 ff; Forsthoff, Rechtsgutachten Investitionshilfe S. 13

2) vgl. die graphische Darstellung auf den Seiten 62 ff

L e b e n s l a u f

Ich, Reinhold Strauß, Sohn des Metzgermeisters Ernst Strauß (+ 1948) und seiner Ehefrau Emma, geb. Palmer, wiederverh. Höfer, wurde am 25. Juli 1942 in Esslingen/Neckar geboren.

Ich besuchte in Esslingen 8 Jahre die Volksschule, 3 Jahre die Höhere Handelsschule und 3 Jahre die (damalige) Wirtschaftsoberschule, an welcher ich die Reifeprüfung im Frühjahr 1962 mit der Durchschnittsnote "gut" bestand.

Nach 2 Anfangssemestern an der TH Stuttgart setzte ich mein wirtschaftswissenschaftliches Studium 1963 an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät in Nürnberg fort und legte im Frühjahr 1967 das Examen "Diplom-Kaufmann" ebenfalls mit der Durchschnittsnote "gut" ab.

Mit der Ausarbeitung der vorliegenden Arbeit, die ich auf Vorschlag von Prof. Dr. W. Henke übernommen habe, begann ich im Sommer 1967.

Offsetdruck-Fotodruck

J. Hogi, 8520 Erlangen, Hauptstr. 109 (Nähe Martin-Luther-Platz) Tel. 22990
